COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

(Sesión celebrada el día 3 de abril de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:32).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«Carpeta n.º 1036/2018. Protección integral de víctimas y testigos de delitos. Se establecen normas. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras senadoras Constanza Moreira, Daniela Payssé, Daisy Tourné y Mónica Xavier, y por los señores senadores Charles Carrera, Leonardo De León, Daniel Garín, Rafael Michelini, José Mujica, Marcos Otheguy y Enrique Pintado. (Distribuido n.º 1772/2018).

Carpeta n.º 1037/2018. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se establecen normas relacionadas con la acción de nulidad. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras senadoras Constanza Moreira, Ivonne Passada, Daniela Payssé, Daisy Tourné y Mónica Xavier, y por los señores senadores Charles Carrera, Leonardo De León, Daniel Garín, Rafael Michelini, José Mujica, Marcos Otheguy y Enrique Pintado. (Distribuido n.º 1770/2018).

Carpeta n.º 1038/2018. Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales. Modificaciones a la Ley n.º 15750, de 24 de junio de 1985. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras senadoras Constanza Moreira, Ivonne Passada, Daniela Payssé, Daisy Tourné y Mónica Xavier, y por los señores senadores Charles Carrera, Leonardo De León, Daniel Garín, Rafael Michelini, José Mujica, Marcos Otheguy y Enrique Pintado. (Distribuido n.º 1769/2018).

Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas por la señora senadora Mónica Xavier, relacionadas con el proyecto de ley por el que se aumenta la edad mínima para contraer matrimonio. (Enviada por correo electrónico el 19 de marzo).»

SEÑOR CAMY.- Quería solicitar a la comisión, si lo estima conveniente y oportuno, que se agreguen dos asuntos a los que queremos dar prioridad, siempre dentro de las posibilidades de agenda que se determinen. Uno de ellos es la Carpeta n.º 975/2017, que es un proyecto de ley presentado por el señor senador Jorge Larrañaga que agrega un artículo al Código Penal en referencia a amenazas contra fiscales, jueces y operadores jurídicos y el otro es la Carpeta n.º 508/2016, que también es una iniciativa del señor senador Larrañaga que modifica el artículo 165 de la Ley n.º 18315 –Procedimiento policial–, en referencia al uso de armas no letales.

Era cuanto quería solicitar, señor presidente.

SEÑOR BORDABERRY.- Me gustaría que la secretaría informara en qué etapa está el pedido de información a las universidades acerca de los proyectos de ley vinculados a la corrupción. Habíamos quedado en reclamar esto.

SEÑORA SECRETARIA.- La Universidad de Montevideo informó el cambio en la cátedra debido al fallecimiento del doctor Langón. Se señaló que iban a estudiar el tema y luego informarían. Eso fue todo lo que llegó a la comisión.

SEÑOR BORDABERRY.- Se podría reclamar la información.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tenemos muchos invitados. Propongo que hagamos pasar a sala al señor ministro y no olvidemos que tenemos treinta minutos por visita.

(Ingresan a sala el señor ministro del Interior y sus asesores).

–La Comisión de Constitución y Legislación del Senado da la bienvenida al ministro del Interior, señor Eduardo Bonomi, al ingeniero Federico Laca, director general de Secretaría y al comisario general (retirado) Hugo de León, subdirector de la Policía nacional.

La intención de la comisión es tomar conocimiento de la perspectiva que tienen el Ministerio del Interior y la Policía nacional sobre la implementación del Código del Proceso Penal en estos primeros cuatro meses de puesta en funcionamiento.

SEÑOR MIERES.- Esta solicitud de comparecencia surgió a partir de un planteo que hicimos y que fue tomado por el conjunto de la comisión, y tiene que ver con esa sensación que se generó en los primeros meses del año –que creo que ha cambiado– de una suerte de debate público vinculado a las responsabilidades cruzadas entre los distintos actores del proceso penal, es decir, policías, fiscales y jueces. A partir de allí surgió la preocupación más general de decir que, en realidad, lo que deberíamos analizar –lo planteó la señora senadora Ayala– es cómo está mirando cada uno de estos tres actores esta primera etapa de instalación del Código del Proceso Penal. Ese es el sentido del planteo.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que lo que pasó a principio de año fue algo más complejo que la contradicción entre jueces, fiscales y policía. Creo que ha habido distintas visiones entre los jueces, entre los fiscales y en la policía; de alguna manera, eso se sigue dando y, por eso, quizás sea justo ajustar el código.

Al principio del año, nosotros vimos que se estaban dando demasiadas libertades a quienes estaban delinquiendo; incluso, era gente que tenía una carrera delictiva. La policía agarraba a esta gente y el fiscal pedía que quedara en libertad hasta que se diera el juicio, es decir, dos o tres meses. En este sentido, tuvimos no un debate pero sí un intercambio con la Suprema Corte de Justicia que argumentaba que lo que nosotros decíamos no lo probábamos. Lo que decíamos era que muchos de los que quedaban en libertad seguían delinquiendo mientras esperaban el juicio final. Nos pedían que dijéramos quiénes quedaban en libertad y quiénes no, pero eso es imposible. Lo que sí podemos constatar es que en siete meses hubo unas 1000 o 1200 personas menos privadas de libertad en las cárceles y un aumento de determinado tipo de rapiña. No quedaba en libertad cualquiera, sino los que eran rapiñeros de menor cuantía, que robaban cosas más chicas. Incluso, hubo un cambio en la modalidad de robo con arma de fuego a robo con arma blanca. Esto fue lo que sucedió a principio de año. Después vimos que un sector mayoritario de la Policía tenía sintonía con un grupo mayoritario de fiscales y también con jueces.

¿Cuáles son los problemas que vemos? Constatamos que hay tres o cuatro problemas en el código.

En primer lugar, no está clara la visión –nosotros coincidimos con el fiscal de Corte, pero hay fiscales que lo interpretan distinto– respecto a si la Policía puede detener e indagar sin orden fiscal. Nosotros creemos que sí puede. Por ejemplo, si la Policía llega cuando recién se fueron con un auto, no va a pedir una orden para ver si puede seguirlos. Tiene que seguirlos, detenerlos y preguntarles. Hay fiscales que dicen que si ellos no les dan la orden, no pueden, aunque son los menos; otros fiscales dicen que sí pueden e, incluso, pueden indagar. Entre los que tienen esta última opinión, algunos creen que pueden hacerlo durante media hora y, si vieron a la persona y saben quién es, pueden ir y detenerla. Otros fiscales dicen: «No, no, media hora no, son cuatro horas. No necesitan haberlo visto, sino que alcanza con que un testigo le diga que era así, así y así, y si ustedes lo encuentran lo detienen. Si se equivocaron, queda en libertad; si no se equivocaron, pasa al fiscal y este comienza a actuar». Esto queda librado a la interpretación y para nosotros tiene que estar negro sobre blanco que el policía puede detener en flagrancia y no porque lo haya visto, sino porque hay gente que le indicó cómo era; tiene que poder hacerlo. Además, tiene que poder indagar primariamente y llamar al fiscal cuando tiene al detenido.

Hay interpretaciones que nos parecen bastante peregrinas, por ejemplo, cuando se habla del abogado, ¿a quién se están refiriendo? No detuvieron a nadie y solo hay un sospechoso. Recién se formaliza cuando interviene el fiscal y para llevarlo al fiscal la Policía tuvo que haberlo detenido. Eso

debe estar claro y no puede prestarse a interpretaciones. Por lo tanto, nos parece que sería bueno que se ajuste la ley en ese sentido.

Por otra parte, se dice que el nuevo código derogó lo que se había votado con respecto a los reiterantes y los reincidentes. Para nosotros no derogó, pero si eso queda claro, mejor, así no queda librado a interpretación.

Asimismo, el nuevo código plantea como norma esperar en libertad. A nuestro juicio, los reincidentes o reiterantes en determinados delitos deberían tener la obligación de la prisión preventiva.

Otro punto al que queremos referirnos tiene que ver con los acuerdos que se llevan a cabo entre el fiscal y el abogado. Si se acuerda, por ejemplo, no diez años sino cinco, debería establecerse claramente que en esos cinco años no podrá tener el beneficio de la libertad anticipada. Eso debería estar establecido y ahora no lo está. Esto sería el cumplimiento efectivo de la pena.

Estos tres aspectos serían importantes desde nuestro punto de vista y vemos que hay que ajustarlos. El funcionamiento se ha venido ajustando, pero existen problemas. Podría poner ejemplos hasta con nombre y apellido, pero no lo voy a hacer. Sucede, por ejemplo, que un fiscal dice que en tal caso se puede detener en flagrancia durante media hora; ese fiscal trabaja con determinados policías en cierta zona, pero luego viene otro fiscal que dice que no pueden detener si él no da la orden. Entonces, cuando se plantea que la Policía tiene las manos atadas con el nuevo código, yo creo que no es así; lo que sucede es que tiene las manos atadas con determinada interpretación del nuevo código. Ese es el problema. Para que no suceda eso tiene que quedar claramente establecido y no librado a interpretación.

SEÑOR HEBER.- He llegado unos minutos tarde pero alcancé a escuchar gran parte de la exposición del señor ministro. Quisiera saber si el ministerio ha traído una propuesta por escrito y, si no lo ha hecho, si puede enviarlo, a fin de saber cuál es la opinión articulada en cuanto a qué debería decir concretamente el código para lograr el objetivo –en el que todos coincidimos– de que no haya interpretaciones que cambien el sentido de lo que se legisló.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la exposición del señor ministro ha sido muy clara.

SEÑOR MINISTRO.- Señor presidente: nosotros no trajimos nada por escrito porque, de alguna manera, nos parece que esta convocatoria es importante y con lo que nosotros digamos y lo que señalen la Suprema Corte de Justicia y el fiscal de Corte, después se podrá elaborar algo y no solo con lo que traigamos nosotros. Me parece que eso es posible.

SEÑOR MIERES.- Quería formular alguna pregunta a partir de las consideraciones que ha hecho el ministro.

Con relación a esta cuestión de que la Policía puede detener e indagar a alguien sin orden fiscal –es algo que nosotros compartimos; por lo menos detener en flagrancia e indagar primariamente, como decía el ministro–, ¿interpreto bien si creo que el ministerio entiende que es necesaria una modificación legislativa, es decir, una explicitación ante la situación de duda o de doble interpretación por parte de los fiscales?

En segundo lugar, quería manifestar que no me queda claro el primer punto, es decir, el tema de las libertades y el nuevo código. Acá hay dos tipos de situaciones de libertad. Generalmente, los liberados, salvo los que fueron encausados en los últimos tiempos –cuando empezó a regir el nuevo código–, son del código anterior. Una parte de las personas que salieron libres en estos meses, son resultado de que el Código del Proceso Penal sigue vigente para los delitos cometidos antes del 1.º de noviembre. O sea que una parte de esa cantidad que el ministro señala como una disminución muy significativa de la cantidad de personas presas –unas seiscientas menos– no tiene nada que ver con el nuevo código, sino con el funcionamiento del Código del Proceso Penal. Eso debería poder distinguirse y establecer cuántos han quedado en libertad en virtud de la aplicación del proceso penal anterior. También habría que saber –ahí viene la otra parte– cuántas personas presuntamente delinquieron y esperan el proceso en libertad cuando antes no lo hacían porque la regla era la inversa. No puedo entender que el ministerio no pueda proporcionar estos nombres. El ministerio tiene los datos. Cuando la Suprema Corte de Justicia le pregunta si efectivamente eso es así, el ministro acaba de decir que no puede hacer el cálculo. Me parece que debería poder, porque si reinciden, esos nombres figuran. Si esas personas que están en proceso y esperan el juicio en libertad vuelven a delinquir, desde el punto

de vista estadístico es perfectamente posible obtener el dato. Digo esto porque me parece que una de las cosas que no se pueden hacer es decir al barrer que empezó el nuevo código, hay seiscientas personas presas menos y achacar eso al nuevo Código del Proceso Penal. Además, son los que reinciden. Me parece que allí hay dos afirmaciones demasiado fuertes y para probarlas hay que tener datos. No puede sustentarse en que uno mire los datos y diga: había 11.000 y ahora hay 10.400; los 600 menos se deben a la aplicación del nuevo código. Eso fue lo que escuché que se había dicho por ahí. No es así. Algunos de ellos quedaron libres en virtud de la aplicación del viejo código; y de los que, en todo caso, no ingresaron a prisión porque esperan en libertad –es la regla del nuevo Código del Proceso Penal– me gustaría saber cuántos realmente están generando un episodio delictivo. El Ministerio del Interior no puede decirnos que no puede saber esto. Esa es la otra cuestión que quería plantear.

Lo otro que me parece claro es que, con respecto a reiterantes y reincidentes, sí es necesario incorporar una modificación legislativa porque no hay en el Código del Proceso Penal una norma que distinga entre las personas que pueden esperar en libertad y aquellos que son reiterantes o reincidentes.

También me parece importante que, con los acuerdos entre fiscales y abogados –uno de los puntos más polémicos de la nueva normativa–, si hubo reducción de penas, no haya beneficio de libertad anticipada. Me parece que eso es algo muy razonable y tendría que incorporarse como modificación legislativa.

SEÑOR MINISTRO.- Sobre la primera pregunta, relativa a la indagatoria, estamos de acuerdo en que se debe modificar para que no dé lugar a dos interpretaciones.

Con respecto al segundo punto, quiero decir que estadísticamente se puede probar, pero no con nombre y apellido.

Cuando vamos al interior del país –sobre todo a lugares chicos– y hablamos de seguridad, en muchos lados nos dicen: «Ahora está bien la cosa, porque Fulano y Zutano están presos, pero cuando los suelten…». Efectivamente, cuando los sueltan, aumentan los hurtos. Yo no puedo probar que aumentaron porque soltaron a esas personas; ahora bien, cuando las agarran, otra vez remite el delito. Eso es estadístico, pero no se logra ese dato poniendo nombre y apellido a las cosas.

En este momento pasan de sesenta a ciento veinte días en libertad a la espera del juicio y, luego de darles tres años y medio de prisión –a este respecto tenemos elementos claros–, les cambian la pena por seis meses de libertad vigilada. Nosotros tenemos quejas de denunciantes que en esos tres meses de libertad vigilada los amenazan por haberlos denunciado. ¡Esto pasa seguido! El aumento más grande de quien espera en libertad no es anterior al 1.º de noviembre, sino posterior a esa fecha. No se trata de que hayan liberado a la persona, sino de que, mientras espera en libertad el proceso, continúa delinquiendo. Ahí es donde no nos pusimos de acuerdo.

Es cierto, como dice el señor senador Mieres, que además hay un grupo de gente que fue liberada antes del 1.º de noviembre –momento en el que empezó a regir el nuevo Código del Proceso Penal–, pero no se puede comparar las cifras anteriores a esa fecha con las registradas posteriormente.

SEÑOR MIERES.- También después del 1.º de noviembre hubo liberados que venían del viejo código; o sea que la diferencia que hay no terminó en esa fecha. El efecto del Código del Proceso Penal anterior va a seguir porque hay gente presa que en algún momento cumplirá su pena o se la liberará por libertad anticipada u otras circunstancias.

Por eso considero importante distinguir y saber cuánto es código viejo y cuánto es código nuevo.

SEÑOR MINISTRO.- Ese proceso de libertades y encarcelamientos por el código viejo venía produciendo un aumento sistemático de personas privadas de libertad. A partir del código nuevo se produce lo contrario: una rebaja que, a esta altura, oscila en las 1.200 personas privadas de libertad menos. Esto no se debe al funcionamiento del código viejo, sino a cómo opera el nuevo código. De ahí nuestra opinión sobre el código nuevo. En lo personal quiero que este tema se ajuste. Cuando el nuevo código comenzó a funcionar, la tendencia fue cumplir a rajatabla: espera en libertad. Sin embargo, cuando se empieza a comprobar que el que espera en libertad no lo hace de una manera tranquila, sino que sigue en su carrera, los fiscales comienzan a ajustar también. ¡Esto nos lo habían dicho antes!

Lo que nos dijeron fue que cuando empezara a funcionar el nuevo código íbamos a tener problemas. Y conjuntamente con el fiscal de corte dijimos, «no, pero hace dos años…». Y nos respondieron: ¡No importa, van a tener problemas! Sé que es difícil adaptarse, pero creo que vamos a ir en proceso de ajuste. No sé si la Suprema Corte de Justicia o el fiscal de corte aportarán otros elementos, pero nosotros vemos esto.

SEÑOR BORDABERRY.- Le agradecemos al señor ministro la presencia.

Encontramos una coincidencia entre lo que dijo el señor ministro y un proyecto de ley que presentamos hace tres meses en la comisión para solucionar el problema de quienes esperan en libertad teniendo antecedentes, en especial en lo que refiere a quienes tienen el derecho a esperar en libertad antes del proceso y quienes no lo tienen, aspecto que queremos solucionar.

Voy a ser breve porque está aguardando afuera la Suprema Corte de Justicia.

Le entrego al señor ministro el proyecto de ley, y creo que sería bueno que diera su opinión favorable a la bancada oficialista –creo que según lo que dijo estará de acuerdo– para que pueda ser aprobado. No tiene que responder ahora, pero si le da el visto bueno se va a avanzar más rápidamente en este proyecto de ley; es imprescindible que se apruebe ahora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores no tienen más preguntas para hacer, despedimos al señor ministro y a la delegación que lo acompaña.

(Se retira de sala la delegación del Ministerio del Interior).

(Ingresan a sala los representantes de la Suprema Corte de Justicia).

–Damos la bienvenida a la delegación de la Suprema Corte de Justicia, compuesta por la señora presidenta, doctora Elena Martínez; los ministros, doctores Jorge Chediak y Eduardo Turell, y por el ingeniero Marcelo Pesce, subdirector general.

La intención de la comisión es dialogar acerca de la perspectiva institucional que ustedes tienen acerca de la implementación del nuevo Código del Proceso Penal en estos primeros cuatro meses.

SEÑORA MARTÍNEZ.- En realidad, no tenemos una perspectiva. No hemos hecho una evaluación porque nos pareció muy pronto. Se trata de un cambio demasiado importante, profundísimo, en lo que es un sistema de proceso penal, entonces, hacer una evaluación a esta altura es, reitero, muy pronto, si bien nos lo fue planteado por el CEJA. Hemos expresado que no tenemos problemas en darles la información que ustedes nos soliciten porque la tenemos disponible y perfectamente informatizada. O sea que sería muy sencillo dárselas, pero no haremos nosotros una evaluación. En primer lugar, porque somos parte en el asunto y nos comprenden las generales de la ley. En segundo término, porque un sistema como este requiere tiempo y no nos parece adecuado el que ha transcurrido hasta ahora. Ello produjo algunos enfrentamientos, como ustedes saben, porque estamos ante cambios profundos. Creemos, y seguimos pensando así, que no fuimos quienes empezamos con estos enfrentamientos, sino que simplemente nos defendimos; contestamos cuestiones que se nos atribuían y que no nos parecían fundadas.

Me gustaría comenzar diciendo que venimos con mucho gusto a una convocatoria como esta en la que lo que se pretende es mejorar nuestro funcionamiento desde el punto de vista de la aplicación del código del procedimiento penal. En alguna ocasión no hemos concurrido al Parlamento, pero la razón no fue porque no nos pareciera lo suficientemente trascendente, sino porque no se trataba de la elaboración de leyes concretas, sino que estaba en proceso de sanción, y dar nuestra opinión sobre leyes es muy complejo. ¿Por qué? Porque somos quienes controlamos las leyes, quienes las revisamos, quienes tenemos el control de constitucionalidad. Entonces, es muy fácil incurrir en algún prejuzgamiento. No quisimos exponernos a eso y por eso no vinimos cuando nos convocaron en la ocasión del tratamiento del femicidio. Bastaba mirar la televisión unos días antes para saber que había gente que cuestionaba la constitucionalidad de esa ley. Por tanto, no nos pareció prudente; nos pareció que incurrir en un adelanto de opinión o en un prejuzgamiento era ir en contra de la garantía de los justiciables. Esa es la razón por la que no hemos venido en esa oportunidad. En estas, existe una preocupación por el mejor funcionamiento del sistema de justicia, entonces, vendremos todas las veces que nos convoquen.

Hemos tenido enfrentamientos, sobre cuyos detalles me gustaría que hiciera uso de la palabra el ingeniero Pesce, porque es la persona que tiene a su cargo el seguimiento de la aplicación del CPP; es la persona que sigue las cuestiones diarias y puntuales, además de recabar la información necesaria y buscar las pruebas de cómo fueron los hechos, ya que muchas veces se deforman bastante.

Desde el punto de vista general –de lo que me ocupo personalmente–, quiero decir que tenemos una política de puertas abiertas para que todo aquel que quiera ir a conversar con nosotros sobre los problemas en la aplicación del CPP, lo pueda hacer. Siempre fue así; antes de la vigencia de la ley, ya era así: había comisiones conjuntas en las que había representantes de la corte y de la fiscalía. Después de la vigencia del CPP siguió siendo así y con más razón, ya que fue donde vimos los problemas, los inconvenientes y obstáculos. En ese caso, tiene mucho más sentido una comisión de seguimiento. De ese tema se está encargando, celosamente, el ingeniero Pesce.

De parte de la Suprema Corte de Justicia tenemos la mejor disposición para tratar de allanar todos los caminos y de reunirnos todas las veces que sean necesarias. Desde el mes de febrero, ya me he reunido tres veces en la corte con el fiscal. Me encargué de trasmitirle que queremos allanar los caminos. Puedo asegurar que siempre estaremos disponibles para evitar dificultades y obstáculos.

Era inevitable que se produjeran problemas. Es propio de la naturaleza humana tratar de trasladar culpas. Me parece que eso también es inevitable. Cuando algo tan grave y tan profundo como esto empieza a tener alguna falla, es bastante natural que digamos que lo nuestro no está tan mal y que lo que sucede es que hay varios involucrados. Es una reacción bastante comprensible. A nuestro juicio, tanto unas cosas como las otras estuvieron infundadas. Por ejemplo, cuando se nos dice que hubo atrasos en las órdenes de allanamiento y por eso murió tal persona –me refiero al famoso caso Kiki–, debemos decir que no hubo tal atraso en las órdenes de allanamiento; tenemos el respaldo informático que es preciso, con minutos y segundos. No podíamos quedarnos callados. No creo que eso sea provocar enfrentamientos; eso es defenderse. Cuando se dice que el aumento de las rapiñas tiene su origen en la liberación de presos durante la visita de cárceles, también nos parece infundado. La prueba era muy sencilla, ya que consistía en contrastar quiénes fueron liberados con los autores de las rapiñas. Esa carga de la prueba la tiene quien lo afirma. Si hubiésemos querido defendernos mejor, deberíamos haber dicho: acá están los liberados y acá están los autores de las rapiñas. Pero, reitero, esa carga de la prueba no es nuestra. Lo que hicimos fue, simplemente, contestar.

Culmino diciendo que, en este caso, nunca tiramos la primera piedra; nunca atacamos a otros órganos del sistema judicial. No dijimos nada contra la fiscalía y seguimos sin hacerlo porque no tenemos motivos. Entendemos cuáles son los problemas y sabemos que son lógicos. Tampoco hicimos ni dijimos nada en contra del Ministerio del Interior. Nos limitamos a defendernos.

Me gustaría que los detalles particulares los trasmitiera el ingeniero Pesce.

SEÑOR PRESIDENTE.- La intención de la comisión no es juzgar actitudes, sino escuchar de primera mano cómo viene desarrollándose este proceso que, como bien se dijo, implica un cambio profundo para el sistema procesal penal a nivel de nuestro país. Por ejemplo, el señor ministro –después tendrán oportunidad de leer la versión taquigráfica– no hablaba de enfrentamientos, sino de visiones de interpretación diferentes. Desde la comisión –hablo como su presidente– y como actor, puedo decir que jamás hablamos de enfrentamientos y no veo que lo haya existido entre los diferentes poderes.

A continuación cederé el uso de la palabra al señor senador Mieres, que fue uno de quienes solicitaron la convocatoria.

SEÑOR MIERES.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y, en segundo lugar, aclaro que, efectivamente, fui quien planteó la necesidad de tener esta comparecencia y de entablar este diálogo, en la búsqueda de afinar un poco la sintonía, debido a que cuando hicimos el planteo –esto fue hace más de un mes y después, por un problema de agenda, se fue postergando la coordinación de la comparecencia–, se había generado un clima en los medios de comunicación de réplicas y dúplicas de unos y de otros de los distintos operadores del proceso penal, por lo que nos parecía que era bueno conocer de primera mano qué era lo que estaba pasando y cómo se estaba viendo la cuestión.

Me parece muy bueno, excelente –me adelanto a decirlo– que haya ese diálogo de manera permanente entre la Suprema Corte de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, porque me parece

que ese es uno de los puntos importantes. El gran cambio de roles que existe a partir de la aplicación del Código del Proceso Penal –se modifica el rol de los fiscales y los jueces– es, probablemente, el más relevante de todos y, entonces, pensamos que ahí hay que trabajar más en afinar sus aspectos.

La señora presidenta hablaba de no analizar pero, de todas maneras –después vamos a preguntar algunas opiniones, si es posible, sobre ciertas sugerencias de cambio que recién nos dejó el ministro con respecto a la aplicación, que no implica modificación del código–, quisiéramos saber cuáles son los problemas que, de alguna forma, está faltando ajustar; supongo que el ingeniero Pesce va a incursionar en estos aspectos.

Ese era el sentido: tener una mayor claridad de cómo se está aplicando y qué márgenes de interpretación diferencial pueden generar ruido en el funcionamiento.

SEÑOR PESCE.- En primer lugar, quiero reforzar algo que recién mencionaba la señora presidenta de la Suprema Corte de Justicia y es que este es un trabajo que llevó dos años de preparación y de coordinaciones, concretamente, con la fiscalía. Quiere decir que ininterrumpidamente y desde hace prácticamente dos años y medio venimos trabajando con ella, primero, en la elaboración previa de todo lo que eran los arreglos para poder llegar con una implantación bien coordinada y, a posteriori, con algunos ajustes y evaluaciones que seguimos haciendo.

Por lo tanto, debo decir que tenemos un canal absolutamente abierto, diario, franco y con muy buena receptividad de ambos lados. No obstante, es cierto –y quiero hacer referencia a algo que muchas veces ha enturbiado un poco ese buen relacionamiento– que no ha sido a través de ese canal que nos han llegado problemas o comentarios para ajustar tal o cual punto, sino que nos terminamos enterando por un trascendido de prensa de que determinado fiscal dice u opina tal cosa sobre cómo se ha implementado el código; estoy hablando de opiniones que para nosotros han sido absolutamente infundadas.

Me voy a referir concretamente al caso en el que se hablaba de horas para obtener una orden de allanamiento en uno de los procedimientos. Lo primero que debo es aclarar: los jueces no son meros expedidores de órdenes de allanamiento sin valoración de lo que tienen que hacer, porque allí hay apreciaciones muy profundas por las garantías que los jueces tienen que dar. Pero en este caso concreto hubo todo un determinado trascendido de prensa y la corte tuvo que salir a aclarar que la orden se tramitó en 23 minutos. Quiere decir que hablamos de tiempos récords, ¿por qué? Porque hay una implementación muy bien pensada para todas esas cosas.

Ahora bien; si hay elementos de todo ese proceso que escapan al Poder Judicial, no podemos hacernos responsables de ellos y, de haberlos, lo que hubiéramos esperado era que se utilizaran los canales formales que estaban determinados para eso; en ningún caso hemos tenido una sola queja de fiscalía por problemas en la tramitación de órdenes de allanamiento.

Por otro lado, hubo otros casos también muy sonados –que se citaron por allí–, en los que se decía que las órdenes de allanamiento demoraban más de un día, que por eso ya no estaba la persona cuando se iba a buscarla y se demoraba todo. Tenemos el expediente –y está a la vista de la comisión– donde todas las órdenes de allanamiento del sonado caso «Kiki», por el asesinato de Alison Pachón, en todos los casos se pidieron para procedimientos que se realizarían veinticuatro horas después. Es decir que se pedía la orden hoy para un procedimiento que se realizaría al día siguiente. En todas las órdenes de allanamiento esto era igual. Particularmente, cuando apareció ese trascendido de prensa, por un mandato de la corte me comuniqué con la fiscal, la doctora Salvo, para ver si quería denunciar alguna irregularidad en la tramitación, y me dijo que no había ningún tipo de irregularidad.

Queríamos remarcar que hay un ámbito de colaboración y de diálogo franco y abierto y que lo que ha ocurrido, lamentablemente, son todos casos que se han generado por no utilizar esos canales. Personalmente no lo veo como algo institucionalizado sino como casos puntuales y de opiniones, en algunos casos personales.

En el resto de la aplicación, si bien no estamos haciendo una valoración de la aplicación del código, hoy desde el punto de vista del Poder Judicial no vemos problemas estructurales en su implementación. Al contrario, en nuestra implementación se llevó muy bien a la práctica elementos que se manejaron en forma teórica previa a la aplicación del código. Concretamente, estamos hablando de cómo se estructuró la Oficina Penal Centralizada en Montevideo que era la apuesta mayor que hacía el

Poder Judicial en los cambios de administración de justicia. La oficina está funcionando bien así como los sistemas informáticos. Las dificultades aparecen respecto a algunas coordinaciones previas, que se hicieron con la Fiscalía, y que sabemos que tuvieron algunas dificultades a nivel de la puesta en práctica de sus sistemas y eso obviamente arrastra todo un proceso donde el Pode Judicial es parte y tiene varias etapas. En la medida en que las formalizaciones no llegan en tiempo y forma traslada problemas hacia las audiencias.

Como señaló la señora presidenta, y lo reitero, son circunstancias esperables en un proceso de implementación de un cambio tan grande. No vemos que haya un problema que no se pueda solucionar por las vías establecidas para hacerlo. Mantengo reuniones periódicas con la doctora Patricia Marquisá –que es quien coordina del lado de fiscalía– y vamos haciendo ajustes en la mecánica, en los horarios de presentación de las formalizaciones, cómo se presentan, qué casuísticas tenemos que se apartan de los acuerdos y cómo podemos hacer para mejorarlo pero, volvemos a insistir, en que no vemos problemas estructurales, y en lo que debe administrar el Poder Judicial tampoco vemos problemas en la aplicación. Tenemos todos los datos –porque el proceso está absolutamente informatizado en todo el territorio nacional– y quedan a disposición de la comisión para que se puedan informar sobre la cantidad de formalizaciones, cada cuánto se formaliza, qué pasó con cada formalización y todos los tiempos de tramitación. Insistimos que está el canal de comunicación permanente. Es más, tenemos una comisión dentro del Poder Judicial que hace el seguimiento de la aplicación del nuevo código que, casualmente, se reúne mañana. Tenemos reuniones prácticamente todas las semanas donde se recogen las inquietudes de los jueces y de los distintos juzgados, pero todo es de acuerdo a lo que el Poder Judicial tenía previsto en su planificación para la aplicación del código. No sé si queda alguna consulta por hacer, pero podemos hablar de datos concretos.

SEÑOR MIERES.- Uno de los puntos que se debería comenzar a considerar es la comparación ente las formalizaciones y los procesamientos del viejo código. Es decir, las frecuencias de unos y de otros y qué ha ocurrido al respecto. Nos gustaría saber si ha habido una misma sintonía porque, digamos que hasta cierto punto son equivalentes. El auto de procesamiento es el que da origen al proceso penal y la formalización es el inicio del juicio. ¿Qué nos pueden decir al respecto?

SEÑOR PESCE.- Nosotros tenemos para hacer alguna comparación y vamos a tomar como referencia el mes de febrero, porque diciembre o enero, de pronto, fueron meses en los que pudo haber alguna estacionalidad o inconveniente de funcionamiento como producto del arranque de cualquier proceso nuevo. Para que la comisión se pueda ilustrar con números, pero en forma muy genérica.

En febrero de 2017, el Poder Judicial sustanció 4.909 expedientes penales contra 1.123 formalizaciones, es decir, expedientes penales que se crearon en febrero de 2018. Quiero aclarar que estamos comparando dos códigos distintos por lo que, obviamente, tenemos que tener cuidado. En febrero de 2017, o sea, con el código viejo, se dictaron 956 procesamientos y, en febrero de 2018, con nuevo Código de Proceso Penal, 509. Estos números que comparamos son de un mes que nosotros entendemos puede ser representativo, porque si comparamos el mes de noviembre las diferencias de las cifras son todavía más abultadas producto de un proceso que comienza. En términos porcentuales y muy genéricos vemos a qué refieren las formalizaciones: un 38 % a hurto; un 10 % a rapiña; un 8 % a receptación y, después tenemos una mayor apertura de porcentajes bastantes menores que, por la importancia que tiene, destaco el homicidio, que es el 1,9%. Estos datos podemos dejarlos en la comisión.

Un tema que tratamos de ir mejorando con la fiscalía es el uso de las tecnologías que hacen que este proceso sea bastante expeditivo en cuanto a algunas cosas que se han quejado los fiscales como, por ejemplo, el hecho de ser rápidos a la hora de solicitar una formalización y rápidamente obtener una hora de audiencia y que el juez tome esa audiencia rápidamente. Cuando nosotros comenzamos el código, si bien siempre se manejó una interoperabilidad de sistemas para que todo fuera informatizado, estaba previsto un método de contingencia –obviamente, porque si no hay sistema esto igual tiene que funcionar– el 66 % de las formalizaciones se pidieron por el método de contingencia, lo que muestra que los fiscales no estaban utilizando el sistema o que había problemas en el sistema del lado de fiscalía. Si bien esos guarismos fueron mejorando en febrero seguíamos con que un 30 % de las formalizaciones se seguían pidiendo el papel en baranda. Estos son todos temas que estamos mejorando, pero queremos aclararlo porque, a veces, aparece esa figura de que el fiscal tiene que ir. No, el fiscal no tiene que ir, no tiene que moverse. Es más; las formalizaciones se pueden pedir las 24 horas del día; el fiscal puede pedir a las 3.00 de la mañana la formalización y el sistema le va a dar horario para que a las 8.30 esté allí un juez para tomar la audiencia. Nosotros tenemos una oficina penal en Montevideo –esto es un cambio histórico– que funciona durante 12 horas para tomar audiencias, si bien, tenemos justicia las 24 horas y los sistemas están operando 24 horas. Volviendo al

tema anterior, insisto con que podemos dar toda la estadística, pero nos parece que el mes de febrero es muy significativo en comparación con noviembre, cuando las cifras son bastante distintas.

Para que tengan una idea, este informe cerrado al mes de febrero en cuatro meses de aplicación del código en todo el país, establece que se recibieron 4030 formalizaciones, lo que le da una media de 17 formalizaciones país por día. Estos son los datos numéricos.

SEÑOR MIERES.- Me gustaría aprovechar la visita para preguntar sobre algunos puntos que el señor ministro mencionó en su comparecencia de hace unos minutos, relacionados con eventuales ajustes interpretativos del código que podrían ayudar a un mejor funcionamiento. Uno de ellos tiene que ver con las facultades de la Policía para detener e indagar sin orden fiscal en este caso. Nos decía el ministro que existen distintas interpretaciones, que los fiscales no tienen un criterio único y que eso genera algunos problemas de funcionamiento. Y agregó que quizás fuera bueno contar con alguna norma que estableciera con claridad las potestades de la Policía de, en situaciones de flagrancia, detener e indagar primariamente.

Por otro lado, consultaba sobre si la regla de esperar en libertad –obviamente, esto es bastante más complejo– es aplicable para reiterantes y reincidentes. El ministro preguntaba si no habría que establecer alguna normativa que excepcionara el principio general de la espera en libertad para el caso de reiterantes y reincidentes.

La otra inquietud tenía que ver con los acuerdos que se hacen entre fiscales y abogados a través de los cuales –tal como vemos en las películas norteamericanas– se transa y se negocian reducciones de pena. Esto quizás es una de las cuestiones que ha generado más polémica. El ministerio planteaba si en el caso de acuerdos de reducción de pena no debería incluirse una norma que eliminara el beneficio de la libertad anticipada. Es decir, en la medida en que se baja sustancialmente la pena esperada, habría como contrapartida una ausencia del beneficio de la libertad anticipada.

Estas serían las tres modificaciones que yo registré como principales, planteadas por el Ministerio del Interior.

SEÑORA MARTÍNEZ.- Sólo quiero decir que me parece buena idea que, cuando hay un problema serio de interpretación –como sucede entre la Policía y la fiscalía–, se lo intente zanjar, más allá de cómo se haga.

SEÑOR CHEDIAK.- Buenas tardes, señoras y señores senadores.

Ratificando lo que han señalado la presidenta y el ingeniero Pesce, nada que no estuviera previsto y nada por lo cual la corte –en ese caso a través de mi persona– no hubiera pedido disculpas por antelación.

Dado que mi padre tenía un comercio de venta de autos –«Jorge Chediak Automóviles”–, aprendí de autos mucho antes que de Derecho. En ese sentido, quiero decir que hemos cambiado un Volkswagen de 1962 que –hay que decirlo– funcionaba, pues no se trata de que al 31 de octubre de este año no hubiera justicia penal en el Uruguay; sí la había y funcionaba. Y a continuación voy a hacer una evaluación absolutamente personal, pues en este momento la representación de la corte la tiene la señora presidenta. Ahora tenemos un auto mucho más moderno pero que todavía anda en segunda, aunque seguramente tenga quinta y sexta. Ahora que tenemos en la corte un Toyota con sexta, he descubierto la sexta, pero en mi época era hasta quinta. En noviembre y diciembre empezamos en primera, pasamos a segunda marcha en enero y febrero, y aún no hemos llegado a poner tercera.

Simplemente y a título personal, para aterrizar un dato –por supuesto que están todos a disposición de ustedes que representan nada menos que al Senado de mi país–, quiero decir que hubo 17 formalizaciones por día en el Uruguay, lo que significa que hubo algún departamento de la república en el que no hubo formalizaciones, como si no hubiera habido delito. Es bastante comparable –aunque no totalmente–, si me permiten, la situación –como decía el señor senador Mieres– del encausamiento con el procesamiento. Uno puede decir que no es exactamente lo mismo porque habría que agregarle el principio de oportunidad, es decir, aquellas oportunidades en las que el Estado, representados todos nosotros por cada uno de los fiscales actuantes, decidió no iniciar el proceso penal. Son poquísimos. Creo que no llegan al 10 %. No cambian el guarismo en el sentido de que con el nuevo Toyota de seis cambios que tenemos, seguimos manejando mucho más lento que con el Volkswagen alemán Beetle

de 1962. Sin duda que esto se soluciona con el tiempo, pero no podemos cerrar los ojos al hecho de que la recuperación numérica de la justicia penal, que en todos los países que han afrontado esta reforma ha llevado su tiempo, está siendo lenta en la República Oriental del Uruguay.

Con relación a la primera inquietud que señaló el señor ministro Bonomi, podemos decir lo siguiente. Desde la comisión –siempre me gusta señalar que también la integraba el señor esposo de la señora presidenta de la Corte, el doctor Ope Pasquet–, en todas esas evaluaciones tipo Inumet, esa futurología que uno puede hacer de un sistema totalmente distinto y cómo puede llegar a funcionar, no habíamos previsto –o por lo menos personalmente no lo recuerdo– que la Policía pudiera llegar a tener particulares situaciones de restricción en sus actividades mayores. Me refiero al hecho de cambiar la dirección de la investigación, que recae básicamente sobre la Policía. También lo decíamos: el que salía en el batimóvil a recorrer Ciudad Gótica era Batman; ni fuimos los jueces ni son hoy los fiscales. Los que recorren la ciudad, los que están en la primera línea de la lucha contra el delito son los policías. Y siempre tuvieron, por decantación de la realidad, quizás con marcos normativos que pudieron haber sido más precisos, un margen de autonomía para investigar y para detener. Luego tuvimos todo aquel tema que al final se solucionó legalmente acerca de si se podía o no requerir documentos; incluso tuvimos la discusión teórica acerca de si eso afectaba o no los derechos de los ciudadanos y nos volcamos por la obligación genérica de colaborar con la autoridad. Pero no se nos había planteado como hipótesis relevante que los fiscales pudieran limitar demasiado el margen de acción de la Policía, porque eso funcionaba razonablemente bien; no digo que funcionara bien sino razonablemente bien. Esas primeras veinticuatro horas eran las horas de la Policía –en la terminología muy vieja, de hace cuarenta años, cuando empecé–, en las que básicamente ellos, por supuesto que requiriendo la orden judicial para determinadas situaciones en las que la Constitución prevé que solo por orden judicial se puede actuar –los allanamientos, las interceptaciones telefónicas–, tenían un margen de maniobra que permitía que el sistema funcionara con relativa eficacia. Creemos que eso debe seguir siendo así. Sin duda, también algunos de nosotros –sobre todo los que peinamos canas– habíamos advertido que si bien todos los que no estamos en la Policía, sino en las otras dos patas del sistema, somos abogados, el hecho de cambiar la dirección de la investigación penal inicial, de un grupo de abogados con vastísima experiencia para dársela a otro –tan abogados como nosotros– sin experiencia, por sí no podía generar mágicamente que todo funcionara mejor, porque hasta ahí estaríamos luchando hasta con las leyes de la lógica. Y eso es un poco lo que se ha dado.

Las reglas estaban muy consensuadas: la Policía y los jueces estábamos muy acostumbrados a trabajar unos con otros; incluso, la sintonía fina de las reglas la terminábamos acordando primero con el jefe de Policía del departamento y luego con los distintos comisarios. Y funcionaba razonablemente bien. Quizás esté faltando experiencia, oficio, sintonía fina en el funcionamiento y soltar un poco a la Policía. No se debe pensar que uno puede centralizar todo porque, además, no lo puede hacer.

Entonces, con respecto a la primera propuesta del señor ministro del Interior, en lo personal –sin comprometer la opinión de la Suprema Corte de Justicia– estoy totalmente de acuerdo. Creo que no debió pasar, que no se debió tocar el margen de maniobra de la Policía porque ahí no había problemas mayores. Quizá eso pueda estar afectando la eficiencia porque –tal como lo hemos planteado en esta misma comisión–, cuando comparamos el número de delitos que se denuncian con el de los delitos que efectivamente se persiguen y terminan con un encausamiento y luego con una condena penal, estamos hablando de la eficacia del sistema. Y eso es lo que hoy está lento.

Por supuesto que nos gustaría –y lo hemos dicho– que bajara la población carcelaria en el Uruguay –como está bajando– si fuera por las razones correctas: porque bajó el delito o porque efectivamente con todas las garantías de la ley y de la Constitución aplicamos el principio de oportunidad. El hecho es que, según los números manejados por el señor comisionado parlamentario, la población carcelaria ha bajado entre un 8 % y un 9 %. Teniendo en cuenta una población de once mil presos, hay setecientos u ochocientos menos de los que teníamos en octubre, dejando de lado los adolescentes que han cometido graves infracciones a la ley penal. Ahora bien; esa baja se debe a que el sistema funciona más lento. El egreso de los establecimientos carcelarios continuó con las mismas normas y la misma velocidad, mientras que el ingreso bajó.

Entonces, corresponde apoyar calurosamente la propuesta –aunque habrá que analizar la sintonía fina– y establecer reglas claras, que no dependan de cada uno de los fiscales, en relación a qué margen de acción o de autonomía tiene la Policía en todo el país, sobre todo en las primeras veinticuatro horas.

Recordamos –los señores senadores que tienen título de abogado lo saben mejor que yo– que casi todo se resuelve en las primeras cuarenta y ocho horas. Aquí tenemos a un exjerarca del

ministerio del Interior –el señor presidente de la comisión– que puede avalar que más del 90 % de los delitos que se aclaran, se esclarecen en las primeras cuarenta y ocho horas. Entonces, que haya problemas en las primeras veinticuatro horas no es igual a que los mismos se registren el día veinte. Es importante que todo funcione muy bien con la flagrancia, pues ella se resuelve a las cuarenta y ocho horas.

No voy a realizar a título personal ningún tipo de observación –así lo ha establecido como política unánime la señora presidenta de la Suprema Corte de Justicia– respecto de la actuación de otros organismos. Simplemente quería ratificar que en el Poder Judicial estamos en una situación cómoda –de ahí que nos haya sobresaltado algún tipo de observación– porque preveíamos –esa fue la razón por la que diseñamos todo el sistema y planteamos nuestros requerimientos a los señores senadores sobre cuántos cargos, juzgados y defensores necesitábamos para la implementación del nuevo código– que los números iban a ser parecidos a los registrados en 2016 y 2017, pero no ha sido así. Entonces, como cinéfilo diría que tenemos la sala de cine medio vacía o que quizá la mitad de las butacas no están llenas; entonces, por supuesto que estamos holgados y tenemos menos trabajo del que pensábamos tener. Y continuando con la temática del cine, agregamos que tenemos alguna dificultad con las funciones en el horario de la mañana; el ingeniero Pesce puede explayarse acerca de esto mucho mejor que yo. Recuerdan que habíamos señalado que las salas de audiencia son un recurso escaso, por lo cual íbamos a tener que utilizarlas en el horario de la mañana y de la tarde, es decir, la misma sala iba a tener al menos dos jueces, uno en el horario de la mañana y otro en el horario de la tarde. Las salas en el horario de la mañana están mucho más vacías que las de la tarde, hay una tasa de encausamiento muy baja en el horario de la mañana. ¿A qué se debe? No lo sé, y tampoco me corresponde señalarlo. Simplemente señalo que la previsión de que el trabajo se dividiera, más o menos, entre las horas de la mañana y las horas de la tarde en forma pareja, no se ha dado, y cerca del 80% de los encausamientos han terminado formalizándose en horas de la tarde. No es algo menor.

Muchos se preguntarán por qué pateamos si tenemos los cines vacíos en el horario de la mañana; en definitiva, felices los jueces que trabajan en ese horario. Lo que ocurre es que ha significado un esfuerzo muy importante para el Poder Judicial el logar mantener las salas de cine abiertas durante 12 horas; incluso, hemos prorrogado el horario de la noche al cerrar los cines más tarde. Ahora, si en lugar de cerrar a las 22 horas lo hiciéramos a las 24, eso significaría un monto de horas extras fenomenal, además de romper un acuerdo con los funcionarios a los cuales les dimos la posibilidad de elegir entre el horario de la mañana y el de la tarde, definiéndoles los horarios. Para nosotros no es lo mismo, económica y funcionalmente, que se tienda a concentrar todo en las últimas horas del día y se desaproveche la mañana. Cintura hemos tenido –el ingeniero Pesce prácticamente baila el hula hula–, pero no podemos hacer más corrimientos hacia las horas de la noche. Debería tender a equipararse un poco la situación y formalizarse más causas en el horario de la mañana.

Con respecto al segundo tema, es complejo.

SEÑORA MARTÍNEZ.- Es complejo, sí, precisamente por lo que hablamos hoy.

SEÑOR CHEDIAK.- Exactamente.

Por supuesto, la situación, que conlleva –así la previmos– la posibilidad de negociar penas e incluso, de alguna manera, la tipificación entre la fiscalía y la defensa, es una consecuencia inevitable del acusatorio. ¡Son las papas fritas de la doble *whopper*, que viene con fritas o con aros de cebolla! No se puede hacer un proceso acusatorio pleno sin darle al fiscal la posibilidad de negociar las penas. Lo que sí se puede hacer –y esto es algo que apoyo a título personal, insisto, sin comprometer la opinión de la corte que está representada por la señora presidenta– es acotar las posibilidades de la transacción, esto es, fijar límites, decir «se transa hasta acá» y después el menú que se pagó a mitad de precio hay que cumplirlo, por lo cual determinados mecanismos no se deberían aplicar.

Y voy a hacer otra reflexión, también de carácter absolutamente personal, que ni siquiera he consultado con mis colegas. La hago como ciudadano, puesto que como juez me queda un año y medio, pero como ciudadano del Uruguay espero que me queden veinte o treinta años, para poder seguir viviendo tranquilo en este país que, como he dicho siempre, sigue siendo la Suiza de América mal que le pese a nuestros hermanos de Costa Rica.

En alguna de las reuniones que como representante de la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana hemos hecho en distintos países de América, hemos preguntado qué les ha pasado a la veintena de países que ya han hecho esto. Con el ingeniero Pesce hemos dado

conferencias en conjunto y a él le gusta señalar que a los jueces se los critica mucho antes pero después a los fiscales les cuesta enormemente llegar a los números de los jueces. Y esto ha pasado en todos lados. Quiere decir que los jueces no éramos tan malos.

(Hilaridad).

–En alguna de esas reuniones, alguna colega de Centroamérica estaba muy orgullosa de sus juzgados de flagrancia. Decía que tenían una eficacia fenomenal en los juzgados de flagrancia, sobre todo en la flagrancia chica. Después, aparte –no me dio para hacerlo con el micrófono, pese a que verán que soy bastante desenfadado–, le dije que en la flagrancia chica todos somos Gardel. ¿Quién no hace bien la flagrancia chica? Si es la que viene servida, solo hay que atarle el moño, hacer el procesamiento y el encausamiento. Esto viene a cuento porque además de un enlentecimiento numérico que podrán ver y cuantificar los señores senadores –por supuesto que seguiremos teniendo todas las estadísticas mes a mes, de aquí en adelante–, se ha ido dando –y nuevamente esta es una opinión personal– eso de que somos fantásticos con la flagrancia. La calidad de los encausamientos no es la misma que la de los procesamientos. Los jueces tratábamos de procesar todo lo que ameritaba en función de la gravedad ontológica de los delitos, y eso daba determinados porcentajes –ustedes lo saben mejor que yo– de rapiñas, de homicidios, de hurtos, de arrebatos y, sobre todo, de violación de la ley de estupefacientes. Entonces, la calidad del menú no se ha mantenido exactamente igual. El sistema ha ido tendiendo a metabolizar más lo más fácil. Es decir, no solo los números son menores, sino que la complejidad y gravedad ontológica de lo que se encausa no es tan buena, entre comillas, como lo que se procesaba el año pasado o al 31 de octubre.

Volvemos a señalar, ahora sí como opinión de toda la corte, que estamos abiertos a colaborar en lo que sea. Estamos en la situación de flexibilizar lo que se pueda flexibilizar. Estamos dispuestos a flexibilizar todo. Inclusive establecimos la posibilidad de solicitar órdenes de allanamiento por teléfono. Sí hubo. Sí estamos dispuestos a flexibilizar lo flexibilizable. «A tal hora es más difícil»; bueno, entonces háganlo por teléfono. ¿No pueden llenar la planilla? Háganlo por teléfono. Creemos que ese es el camino. El auto ya lo cambiamos –le tengo mucho cariño al Volkswagen del 62 porque en un modelo 58 aprendí a manejar cuando tenía 11 años; mi padre en ese momento era bastante irresponsable–; ya hicimos el cambio de auto, ahora tenemos que hacer que funcione bien, hay que aprender a manejarlo. En eso debemos colaborar todos. Compartimos absolutamente la preocupación del señor senador Mieres y de esta comisión del Senado de la república. Tenemos perfectamente claro que la percepción del sistema depende de todos. Acá no mejora la percepción de unos a costa de la percepción de los otros. Si la ciudadanía entiende que esto anda mal, así es para todos. Como dato anecdótico, le comentaba al doctor Pasquet que lo que más me gustaba de esto era la transparencia, pero que el segundo botín a ganar era lograr que los jueces saliéramos de la primera línea de batalla y que empezaran a echarles la culpa a los fiscales.

(Hilaridad).

–No lo hemos logrado, porque las noticias siguen siendo judiciales y cuando pasa algo sigue saliendo la corte en las fotos. Es decir que no hemos logrado desviar el foco de la atención pública hacia otro lado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita a la delegación de la Suprema Corte de Justicia y la iniciativa de su presidenta. Estamos en contacto.

(Se retira de Sala la delegación de la Suprema Corte de Justicia).

(Ingresa a sala la delegación de la Fiscalía General de la Nación).

–Le damos la bienvenida a la delegación de la Fiscalía General de la Nación, que está compuesta por el doctor Jorge Díaz, fiscal de corte y procurador general de la nación; por el doctor Ariel Cancela, fiscal adjunto de corte; por la doctora Patricia Marquisá, directora del Sistema Penal Acusatorio; por el licenciado Javier Benech, director del Departamento de Comunicación; por el licenciado Diego Gonnet, adscripto a la Dirección General; por la magíster Mariela Solari, directora de la Unidad de Víctimas y Testigos, y por la ingeniera Silvana Pidre, jefa de los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación.

La intención de la comisión es que nos den una perspectiva institucional sobre cómo han sido los primeros meses a partir de la implementación del nuevo Código del Proceso Penal.

SEÑOR DÍAZ.- Algo que parece de Perogrullo, pero que nos gusta decir siempre que venimos a esta casa es que para nosotros es un honor, en el entendido de que aquí trabajan los representantes más directos del pueblo; entonces, para nosotros, que somos servidores públicos cuya designación y permanencia en el cargo no está sujeta al escrutinio popular, venir a esta casa siempre es una especie de rendición de cuentas. Por lo tanto, es un honor y una satisfacción estar aquí.

No sé muy bien por dónde empezar, pero podemos decir que en el proceso, ya no de implementación, sino de aplicación del Código del Proceso Penal, como era de esperar tuvimos algunas dificultades que no preveíamos y, a su vez, algunas dificultades que preveíamos iban a ser muy difíciles de solucionar, se resolvieron a partir de su entrada en vigencia el 1.º de noviembre del año pasado. Por ejemplo, en esa fecha comenzó la aplicación de una normativa que implica algo mucho más profundo que un cambio de normas, pues se trata de un cambio cultural en el país. A su vez, en la aplicación del sistema de la administración de justicia penal significó un cambio de roles muy profundo entre los operadores del sistema de justicia. Los jueces dejaron de llevar adelante la investigación, pero es mucho más que eso: los jueces pasaron a ser jueces y diría que ese cambio se produjo muy rápidamente. Si ustedes me preguntan cuáles fueron los operadores del sistema de justicia que más rápidamente se adaptaron, debo decir que fueron los jueces. Ellos cumplen con el rol que les corresponde, que es juzgar y decidir sobre un conflicto que le llevan las partes, aplicando la norma general y abstracta al caso concreto.

Desde el punto de vista de la fiscalía –que es el tema que nos corresponde–, cabe destacar que el profesor argentino Binder, que ha participado en todos los procesos de reforma en América Latina, dice que para todos los operadores del sistema de justicia el pasaje de un sistema acusatorio a uno inquisitivo implica un cambio de 180 grados, es decir, algo muy profundo. Sin embargo, para los fiscales es un triple salto mortal al vacío y sin red porque se trata de la institución y de los operadores del sistema que sufren los cambios más profundos. Hasta ese momento, lo que hacía un fiscal, en el mejor de los casos, era acompañar un proceso de investigación que dirigía el juez con el auxilio de la Policía y eventualmente solicitar alguna medida. Hasta la entrada en vigencia del código la función de los fiscales era trabajar a demanda del Poder Judicial, es decir, trabajar en los expedientes que este poder les remitía y devolverlos. Básicamente, hasta el 1.º de noviembre, su trabajo en materia penal era tener su bandeja vacía, o sea, devolver todo aquello que el Poder Judicial le enviaba.

A partir del 1.º de noviembre la situación cambia radicalmente y el fiscal pasa a ser quien debe demandar al Poder Judicial el funcionamiento de la administración del sistema de justicia en materia penal, dirigir una investigación y cumplir ese rol con la autoridad policial, cosa que hasta el momento no había hecho. Una vez que tiene un caso o entiende que lo tiene, debe presentarlo ante la justicia.

Allí hay un profundo cambio de rol, pero no fue el único que hubo a partir del 1.º de noviembre. Lo digo porque además de dirigir la investigación –es decir, la actuación de la Policía–, establecer una teoría del caso, tener y armar el caso, y presentarlo ante la justicia –tarea que hasta ese momento hacían los jueces– se agregaron algunos elementos más como, por ejemplo, el pasaje de la escrituralidad a la oralidad. Es un cambio que parece menor, pero es muy profundo. Si se analiza desde una perspectiva muy simplista, podría decir que lo único que cambia es el sentido por el cual uno percibe las cosas; en lugar de leerlo en un papel, lo tiene que escuchar en un audio. Sin embargo, ese cambio, que parece tan sencillo, implica romper con una tradición cultural que hemos heredado del reino de España desde antes de nuestra existencia como país independiente y que se ha aplicado hasta esta fecha.

La sustitución del expediente papel por el electrónico es uno de los cambios más difíciles de absorber por parte de los distintos operadores del sistema y, en particular, por los fiscales.

Quisiera centrarme en los cambios que fueron en la línea de lo buscado porque me parece que ese es el objetivo. Por ejemplo, a partir del 1.º de noviembre en el edificio de la fiscalía los defensores pudieron tener una libre y previa comunicación con los indagados, algo que para quienes empezamos a ejercer la materia penal en la década de los ochenta era algo impensado. Cuando empezamos a ejercer la materia penal, a fines de la década de los ochenta y principios de la del noventa, se discutía en los juzgados de la república si el Pacto de San José de Costa Rica se aplicaba o no y si el defensor podía o no entrar a las audiencias. Es más, como juez me sucedió que al llegar a un lugar lo primero que me preguntaban los representantes del Colegio de Abogados era «Doctor, ¿usted aplica el pacto?». Uno pensaba «¿Qué otra opción tengo?» y ellos respondían, por ejemplo, «Es que en el otro juzgado no lo aplican». Recuerdo que en algún juzgado de la república llegué a ver un cartel que decía: «Acá no se aplica el Pacto de San José de Costa Rica». Esto parece una anécdota, pero fue real y sucedía. Por ejemplo, en mi juzgado de Maldonado se aplicaba el

mencionado pacto, es decir que el defensor tenía una libre y previa comunicación con su defendido, y participaba en toda la instrucción presumarial, mientras que en el otro no y el defensor pasaba a lo que se denominaba la audiencia del 126, que era cuando el fiscal ya había pedido el procesamiento y la tarea del abogado defensor era prácticamente lo que el profesor Gonzalo Fernández llamaba «de florero», porque estaba ahí como para bendecir lo que ya se había hecho.

Es evidente que esto ya había cambiado bastante en el sistema inquisitivo, pero a partir de la entrada en vigencia del proceso acusatorio –el 1.º de noviembre– los abogados –en particular, los defensores públicos, que fueron los primeros que empezaron a participar, pero también los privados– ingresaron al edificio de la fiscalía, tuvieron libre y previa comunicación con su defendido y acceso a las carpetas de investigaciones; desde ese punto de vista, el sistema empezó a funcionar rápidamente.

Otra cuestión que fue motivo de muchos debates, incluso en esta comisión, fue el famoso tema del proceso abreviado, con las discusiones sobre su constitucionalidad o no constitucionalidad. El proceso abreviado rige en todo el territorio nacional desde el 1.º de noviembre y se aplica en forma regular. Diría que la enorme mayoría de los conflictos penales que se plantean ante el sistema de administración de justicia se resuelve sin problemas a través del procedimiento abreviado. Era uno de los cambios culturales más profundos y uno pensaba que iba a generar mayor resistencia de parte de los operadores del sistema de justicia, pero veo con sorpresa que se cumple sin ningún tipo de problemas. Es más, se han resuelto por procedimientos abreviados algunos delitos con penas sustantivamente altas. Hace unos días me comentaba el doctor Gómez, el fiscal de homicidios, que se han aplicado en procedimientos abreviados penas de hasta 10 años.

Respecto de la discusión sobre la posibilidad de disponer la prisión preventiva como medida cautelar sin prueba, es decir, sin la necesidad de diligenciar prueba ante el juez, salvo que el defensor se lo pida –fue una de las modificaciones que se introdujeron en esta comisión; creo que la modificación al artículo 266 fue una propuesta del señor senador Mieres–, algo que también parecía absolutamente imposible de digerir, ha funcionado sin ningún problema y sin mayores discusiones a lo largo y ancho del territorio nacional. Hoy en día se disponen las medidas cautelares –incluida la prisión preventiva– y no se diligencia prueba ante el juez, salvo que el defensor se lo pida, puesto que este siempre tiene la posibilidad de solicitar que la prueba se diligencie en esa instancia.

Es decir, había un conjunto de elementos que parecía que iban a ser las piedras en el zapato del funcionamiento del sistema acusatorio, pero están funcionando normalmente y sin ningún tipo de problemas a partir del 1.º de noviembre.

En relación con las dificultades –por lo menos para la fiscalía–, nos encontramos con que en los primeros meses –sobre todo en el mes de noviembre y algo en el mes de diciembre– se presentaron algunos inconvenientes en el funcionamiento del sistema informático. Si bien no esperábamos tener el grado de dificultad que tuvimos durante la primera etapa de funcionamiento, debemos decir hoy que esos problemas están absolutamente superados y que el sistema informático opera normalmente. Tal como estaba previsto, hay una parte que siempre funcionó. Es así que si un ciudadano de la república llega a cualquier dependencia policial o fiscal del territorio nacional y presenta su denuncia, desde el momento en que el funcionario policial o de la fiscalía le da *enter*, automáticamente ingresa en el sistema de gestión de seguridad pública del Ministerio del Interior y en el sistema de información del proceso penal acusatorio de la fiscalía. La denuncia ingresa automáticamente y se generan dos números identificatorios: uno que adjudica el sistema de gestión policial y un número único de noticia criminal que asigna el sistema de la fiscalía. Como dije, eso está funcionando sin ningún tipo de dificultades.

Respecto a la interoperabilidad con el Poder Judicial, en este momento solo funciona en Montevideo y todavía no se ha extendido al resto del territorio nacional. Nosotros estamos esperando el visto bueno del Poder Judicial para que funcione en todo el territorio nacional. Esto también está funcionando sin problemas aunque al principio también hubo algún grado de dificultad. Es decir que las solicitudes de audiencias, las audiencias, las órdenes de allanamiento y de detención y cualquier otro tipo de medidas que se le piden al Poder Judicial en el departamento de Montevideo se realizan a través del sistema, de la interoperabilidad. También las órdenes a la Policía en todo el territorio nacional se desarrollan a través del sistema y lo mismo ocurre con las respuestas.

Con el Poder Judicial todavía tenemos pendientes dos temas: uno es el acceso a los antecedentes judiciales, que es una modificación que hizo el Parlamento en los últimos días –fue de las últimas modificaciones de octubre– para que los fiscales tuvieran acceso a los antecedentes judiciales antes de formalizar. En realidad, tenemos acceso a solicitud, pero no al sistema. Estamos trabajando

en ese tema con el Poder Judicial y en algunas cuestiones más en materia de interoperabilidad con ambos sistemas. Debemos informar que tanto con el Ministerio del Interior como con el Poder Judicial tenemos comisiones de seguimiento que se reúnen habitualmente, donde se plantea todo tipo de dificultades y se busca resolverlas. En ese sentido, se han establecido flujos de trabajo y evidentemente cada día que pasa la cuestión funciona mejor, más allá de que aspiramos a mejorar mucho más. Una vez superados los problemas de funcionamiento y funcionalidad del sistema informático, en la actualidad está estable y operativo y aspiramos a que mejore mucho más de lo que lo ha hecho hasta hoy día. Podemos decir, además, que ya hace bastante tiempo que no hemos tenido ningún tipo de dificultades, pero hemos encontrado alguna resistencia de parte de los operadores a usar el sistema. Este es un dato con el que pensábamos que nos íbamos a encontrar aunque debemos reconocer que algunas resistencias son un poco más duras. Hemos realizado un trabajo en este sentido porque el uso del sistema informático es preceptivo y obligatorio. Hay que entender que hoy en la Fiscalía General de la Nación todos los fiscales tienen, en su despacho, una computadora que está en red y con acceso al sistema. Todos los fiscales del país –nacionales, departamentales, adjuntos y adscriptos– tienen una *tablet* y, a través de ella, desde cualquier parte del territorio nacional se pueden conectar al sistema por medio de una VPN segura. Quiere decir, repito, que cualquier fiscal desde cualquier parte del territorio nacional puede trabajar en el sistema sin ningún tipo de dificultad.

Hemos encontrado, es verdad, algunas resistencias de parte de algunos operadores del sistema informático en cuanto a su utilización. ¿Qué pasa con esa resistencia? Quiero hacer referencia a esto porque, leyendo la versión taquigráfica de la convocatoria, advertí que el señor senador Mieres hacía alusión a algunos ruidos. En ciertos casos algún fiscal ha planteado dificultades en cuanto a acceder a las órdenes de allanamiento o de detención y eso ha generado algunos ruidos a nivel de prensa. En un caso concreto, allá por el mes de enero, cuando volvía de mi licencia me encontré con que se había planteado la situación de que no se había podido obtener una orden de allanamiento, que se había demorado dos horas en conseguirla y que, por lo tanto, un peligroso delincuente se había fugado. Nosotros dispusimos una investigación administrativa porque, consultado el sistema informático, no teníamos ningún dato respecto de que algún fiscal hubiera reportado que el sistema informático hubiera fallado, que se hubiera caído. Tampoco surgía del sistema de auditoría del Sippau que el sistema se hubiera caído en algún momento.

Como dije, se hizo una investigación administrativa y el resultado fue el siguiente. Si los señores senadores me permiten, quiero leer ese informe porque me parece que es lo suficientemente claro.

La abogada que realizó la investigación administrativa dice que, en primer lugar, surge de las declaraciones vertidas en obrados que la OPEC –la oficina del Poder Judicial que regula todo el funcionamiento del sistema penal acusatorio en Montevideo–, tratándose de una oficina del Poder Judicial que centraliza todas las sedes penales con competencia en el nuevo CPP, funciona todos los días del año, de 8 a 20 horas. Se explica que en la Fiscalía General de la Nación se ha implementado el Sistema Penal Acusatorio, dentro del cual se encuentra el departamento de Depuración, Priorización y Asignación de Denuncias que, junto con los funcionarios administrativos y abogados, se ocupan de la tarea de la gestión administrativa del funcionamiento. También de detalla que para el nuevo Sistema Procesal Penal, la Fiscalía General de la Nación desarrolló un sistema de información, llamado Sippau, que interopera con el sistema de información del Poder Judicial y que las diligencias que desarrollan los fiscales durante la etapa de investigación y de juicio se realizan a través del Sippau, a excepción de aquellas instancias en las cuales el sistema no se encuentra operativo y deba recurrirse a un procedimiento de contingencia.

Asimismo, se dice que en el mes de mayo del año 2017 –el CPP empezó a regir el 1º de noviembre de 2017– se presentó a los señores fiscales el flujo de trabajo que regula los procedimientos entre los sistemas de la Fiscalía y el Poder Judicial acordado en la comisión interinstitucional, con la participación de jueces y fiscales. Específicamente respecto del caso supuestamente ocurrido en diciembre de 2017 al que se hace referencia en la nota periodística como un caso anterior al del 13 de enero denunciado por el fiscal Gustavo Zubía, no se han podido obtener datos debido a que el doctor Zubía no recuerda el número de NUCD y el Sippau y la OPEC no han recibido denuncias acerca de fallas del sistema.

Es importante destacar que estando el Sippau operativo, la solicitud de orden de allanamiento se realiza a través del sistema, pudiendo utilizarse dispositivos electrónicos existentes en la sede fiscal o a través de la *tablet* con que cuenta cada uno de los fiscales. Si el sistema estuviera caído o fuera del horario de funcionamiento de la OPEC –esto es, de 20 a 8 de la mañana– y no pudiera realizarse a través de él, la solicitud se realiza por el procedimiento de contingencia mediante la presentación de un escrito solicitando la medida. Asimismo, si el fiscal tiene que solicitar una media

fuera del horario de funcionamiento de la OPEC, debe hacerlo comunicándose telefónicamente con el juez de turno, quien dispondrá la medida, todo según lo establecido en el flujo de trabajo antes mencionado.

La doctora señala que, en atención a lo manifestado, surge de obrados que el 31 de octubre se entregó una *tablet* al fiscal –y esto es importante–, que fue utilizada por última el 11 de noviembre de 2017, y el defecto se había presentado en enero. Es decir que desde el 11 de noviembre el fiscal no utilizaba el dispositivo electrónico. Atento a ello, sin perjuicio de no encontrarse en la sede de la fiscalía el referido fiscal contaba con la *tablet* para ingresar al sistema operativo y solicitar a la OPEC la orden de allanamiento en el caso ocurrido el 13 de enero. Se debe tener presente lo declarado por las funcionarias del Poder Judicial, doctora Tania Pérez y la jueza letrada penal de 45.º turno, doctora María Noel Odriozola –quien se encontraba de turno el 13 de enero del corriente año–, en el sentido de que cuando se trata de órdenes de allanamiento, ellas tienen prioridad frente a todo. Si la orden hubiera llegado por sistema operativo le hubieran dado máxima prioridad frente a cualquier otra actuación, debiendo destacarse que el trámite es el mismo en la OPEC, tanto si se solicita la orden ingresada por el sistema, como si se presenta en baranda. Además surge de esa investigación que una vez presentada la solicitud el Poder Judicial expidió la orden en 23 minutos desde su presentación. Surge de las declaraciones vertidas en autos por los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se exige que sea el fiscal actuante quien lleve la solicitud, sino que lo puede hacer cualquier funcionario administrativo y que no es conteste la realidad de los hechos que surgen de esta investigación con lo denunciado por el fiscal letrado departamental de Montevideo, doctor Gustavo Zubía, en la nota periodística publicada en el portal multimedia de *El Observador* el día 14 de enero del corriente siendo que la operativa del Sippau y la comunicación al Poder Judicial se encontraban operativas y sin inconvenientes el día 13 de enero del corriente, sin perjuicio de lo cual el citado fiscal no lo utilizó optando por un sistema de contingencia.

Atento a ello se concluye que la demora ocurrida en el Número de Noticia Única Criminal de fecha 13 de enero de 2018 denunciada por el referido fiscal no se origina por la falla del sistema operativo ni por la conexión ni por el sistema del Poder Judicial. ¿Por qué leí esto? Porque fue un caso que salió en la prensa, se le dio una amplísima difusión, causó lo que el señor senador Mieres catalogó como ruido y, sin embargo, realizada la investigación administrativa, resulta que de alguna forma la responsabilidad de la demora en la expedición de la orden es del propio fiscal que causó el ruido. Además, lo digo porque, evidentemente, es parte de una resistencia a la utilización de los sistemas informáticos. Fíjense que desde el 11 de noviembre no utilizaba la *tablet* que estaba a su disposición para poder trabajar.

Evidentemente este proceso implica capacitación y concientización; en eso estamos. He pedido a la ingeniera Pidre y al licenciado Gonnet que nos acompañaran en el día de hoy por si los senadores querían hacer alguna pregunta técnica que quizás yo no podría responder.

Hay algunos otros ejemplos de esta clase de situaciones. Hasta ahora hemos optado, no por llamar a los fiscales a responsabilidad administrativa, sino por procurar el convencimiento y concientización de forma tal que nos permita mejorar el sistema, que es lo que todos pretendemos.

La segunda gran dificultad con que nos hemos encontrado es la carga de trabajo. Estimamos el número de fiscales sobre una carga de trabajo de unas 220.000 noticias criminales al año, que era la información de que se disponía en ese momento. Deseo corregirme dado que, en realidad, la expresión correcta no es «denuncia» sino «noticia criminal», porque puede haber una noticia criminal que no se base en una denuncia –por ejemplo, un accidente de tránsito donde hay una intervención de oficio de la Policía–, y puede darse una noticia criminal que ni siquiera sea un delito o que sea un delito no perseguible porque, por ejemplo, un accidente de tránsito con lesiones leves o con lesiones graves culposas, si no hay instancia de parte tampoco requiere la intervención. De todos modos, se trata de noticias criminales que ingresan al sistema.

Como decía, de esas 220.000 noticias criminales, que nos daban un promedio de 18.000 mensuales, a partir del 1.º de noviembre llegamos a 23.000 –de 18.000 pasamos a 23.000 mensuales–, y hoy en día estamos en un promedio de 28.000 mensuales, lo que, de anualizarse esa cifra, nos lleva no ya a 220.000 sino a 340.000, es decir, un aumento de un 54 %.

SEÑOR MIERES.- Si no entiendo mal, de 18.000 esperables, en noviembre se registraron 23.000 y ahora estamos en 28.000.

SEÑOR DÍAZ.- Estamos en un promedio mensual de 28.000.

SEÑOR MIERES.- ¿Existe alguna interpretación de las causas?

SEÑOR DÍAZ.- Entraríamos ya en el terreno de la especulación. Hemos manejado distintas opciones: una de ellas es que existiera un subregistro, y no lo digo en sentido peyorativo sino porque en algún lugar del interior algún señor jefe nos ha dicho que existía la tendencia a no registrar los hechos menores. Concomitantemente con la entrada en vigencia del Código del Proceso Penal, el Ministerio del Interior, en un proyecto de mejora de gestión, hizo un convenio con los funcionarios. Obviamente, se requiere una remuneración extra para mejorar el registro de Sistema de Gestión de Seguridad Pública. Incluso, tengo entendido que se contrató a un número importante de estudiantes de la Facultad de Derecho para mejorar la cantidad y calidad del registro. Esta es una explicación.

También tenemos entendido que el Ministerio del Interior ha distribuido *tablets* en los distintos patrulleros y que ello ha llevado a que ahora se estén registrando muchos hechos, como accidentes de tránsito con lesionados leves, donde antes intervenía el seguro y ni siquiera se llamaba a la Policía. La otra posibilidad es que en algunos sectores del país exista un incremento de los delitos. Francamente, con los datos de que disponemos no lo podemos afirmar, salvo lo que hemos podido cotejar, que es la misma información que tiene el Ministerio del Interior porque ambos sistemas se nutren de los mismos datos.

Nosotros habíamos hecho la estimación con un promedio de 18.000 noticias criminales mensuales, pero en noviembre estábamos en 23.241 y hoy estamos en un promedio de 29.398, casi 30.000 por mes. Evidentemente, eso requiere de un conjunto de recursos humanos y materiales; en la fiscalía no contábamos con ese incremento y no habíamos hecho la estimación para un aumento de esa magnitud. La historia de las reformas demuestra que en el pasaje de un sistema inquisitivo a uno acusatorio hay un incremento en el número de denuncias, pero no teníamos registro de uno tan grande. De hecho, ya estamos trabajando en la próxima rendición de cuentas y en la posibilidad de solicitarles, al Poder Ejecutivo primero y al Parlamento después, un incremento en el número de recursos humanos y materiales de los cuales disponemos para hacer frente a esto, sobre todo cuando a la luz de la aprobación de la ley de violencia de género han surgido algunas competencias adicionales que requerirían un mayor esfuerzo. En esta instancia debo plantear, además, que si bien es cierto que la fiscalía recibió un importante incremento presupuestal a través de las sucesivas rendiciones de cuentas y leyes de presupuesto, los recursos que solicitamos nunca fueron proveídos en su totalidad, y esto no lo digo como un reclamo –porque sería absolutamente improcedente–, sino como una constatación de la realidad. En sala están presentes algunos senadores que integran la Comisión de Presupuesto, quienes me habrán escuchado decir que desde la rendición de cuentas del año 2012 en adelante, pero fundamentalmente en la ley de presupuesto de 2015, lo solicitado nunca ha sido conseguido en su totalidad y, sobre todo, que hemos tenido alguna disminución de lo pedido en cuanto al número de fiscales.

Vuelvo a reiterar que esto no es un reclamo –lo cual sería absolutamente improcedente– sino una constatación de la realidad, porque muchas veces se repite –se repite y se repite–, alguna afirmación respecto a que a algunos les dieron todo y a otros nada y, en definitiva, lo que queremos decir es que a los que supuestamente nos dieron todo, en realidad nunca nos dieron todo. Lo quiero señalar con claridad porque me parece importante hacerlo.

Esas son básicamente las dos principales dificultades que hemos encontrado. Evidentemente, también es cierto que en el pasaje de un sistema inquisitivo a uno acusatorio la visibilización de la institución y de la labor de los señores fiscales pasó de ser, no digo anónima pero sí prácticamente desconocida, donde creo que se sienten en una especie de gran pecera porque cada cosa que hacen tiene una repercusión inmediata a nivel de opinión pública.

En el día de hoy, a primera hora de la mañana, la primera noticia que vi en el informativo es la cara de un fiscal saliendo de la zona de Guaviyú, donde habían encontrado el cuerpo de un homicida, largamente buscado estos días. En forma permanente y sistemática, uno ve en las distintas noticias de prensa que la labor de los fiscales está permanentemente sobre la mesa.

Se trata de un cambio cultural al que hay que adaptarse. Creo que a eso, entre otras cosas, se refería Binder cuando hablaba de ese triple salto mortal al vacío, sin red.

Otra de las resistencias es el uso del papel. Estamos en una campaña feroz para tratar de evitarlo si el sistema permite trabajar en un expediente electrónico donde todo queda debidamente registrado. Sin embargo, en estos días el Ministerio del Interior nos ha reclamado gentilmente que les pidamos a los señores fiscales que no le reclamen más que les manden todo en soporte papel, porque

toda esa información que piden en soporte papel está en la pantalla, en la computadora. Son batallas culturales que habrá que ir dando y seguramente no son de las más importantes.

Por otra parte, encontramos algunas dificultades normativas –no lo esperábamos, pero que sí las hemos visto– sobre todo a nivel del relacionamiento con la autoridad policial. Allí hemos advertido algunas respuestas que, a nuestro juicio, son erróneas desde el punto de vista jurídico. Muchas veces hemos recibido reclamos de parte de la población acerca de que en las dependencias policiales dicen que no pueden realizar ninguna investigación si no tienen orden previa del fiscal. Según entendemos eso no se corresponde con lo que surge de la norma y de ahí, en parte, viene esa especie de reclamo que se ha planteado por parte de algunos sindicatos policiales en cuanto a que la policía tiene las manos atadas.

En realidad, por lo menos este fiscal, está absolutamente convencido de que ninguno de los señores senadores, representantes o integrantes de esta comisión pretendió, en ningún momento, atarle las manos a la policía, sino más bien dotarla de un cuerpo normativo, de acuerdo con la constitución y con los tratados internacionales, de forma tal de que pudieran realizar su función. Sin embargo, nos encontramos con esa especie de «resistencia» –entre comillas–, por llamarlo de alguna manera, que creo es más bien producto de algunos temores que entiendo deberían ser disipados rápidamente. Ahí hay un trabajo que nosotros tenemos que hacer, de capacitación, de educación y de tejer relaciones de confianza entre jueces y fiscales. Y hay algunas normas –ya lo he dicho públicamente– que en nuestra opinión deberían tener algunos ajustes que no son sustanciales, pero que erradicaran definitivamente del discurso de la autoridad policial esta cuestión de que se tiene las manos atadas y de que no se puede hacer nada sin intervención del fiscal.

Por ejemplo, una de las normas que ha servido como fundamento de esta posición de que no se puede hacer nada, es el artículo 49.1 del Código del Proceso Penal, que dice: «La Policía Nacional, la Prefectura Nacional Naval y la Policía Aérea Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, serán auxiliares del Ministerio Público en las tareas de investigación y deberán llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en este Código, de conformidad con las instrucciones que les impartan los fiscales».

Este artículo aparentemente ha dado pie a alguna interpretación que indica que si no hay instrucción del fiscal no se puede hacer nada. Creo que la mera lectura del mismo parece indicar otra cosa, pero si efectivamente hay una norma que admite algún tipo de interpretación que lleve a la inacción, debería ser rápidamente corregida.

En ese sentido, este artículo tiene dos cuestiones conceptuales. Una de ellas es que cuando enumera la Policía nacional, la Prefectura Nacional Naval y la Policía Aérea nacional, debería agregarse: y cualquier otra autoridad administrativa que tenga competencias de policía judicial. Por ejemplo, hay otras reparticiones del Estado, llámese Dirección General de Aduanas, Dirección General Impositiva, Intendencias Departamentales –en relación con determinadas represiones–, Ministerio de Salud Pública –en lo que tiene que ver con los delitos contra la salud–, que de alguna manera cumplen la función de policía y pueden auxiliar al ministerio público en cada una de sus órbitas de competencia.

Es cierto que sobre la Policía nacional recae la mayor cantidad de trabajo, pero así como la prefectura y la policía aérea tienen sus responsabilidades, también hay otras.

Cuando hablamos de policía judicial, no hablamos del órgano policía judicial, sino de la función de aquella autoridad administrativa que auxilia al ministerio público encargado de la investigación.

La otra modificación –que parece clara– es que si se expresa «de conformidad con las instrucciones que le impartan los fiscales» debería interpretarse como de conformidad con las normas legales vigentes. Creo que con eso resolveríamos el problema de que no se requiera una orden estricta de naturaleza judicial.

El otro artículo que ha generado discusión es el 53. Esta disposición es medular por cuanto refiere a actuaciones de la autoridad administrativa sin orden previa y dice: «Corresponderá a los funcionarios con funciones de policía realizar las siguientes actuaciones, sin necesidad de recibir previamente instrucciones particulares de los fiscales», y continúa con los literales. En los literales a), b) y c) no hay problemas, pero en el d), que sí ha generado problemas, se establece: «identificar a los testigos y consignar las declaraciones que estos presten voluntariamente en el lugar del hecho,

tratándose de los casos a que se alude en los literales b) y c) precedentes». Esto ha sido interpretado como que solamente se puede interrogar a los testigos en el lugar de los hechos, o sea que si el testigo se corrió, se fue al bar o está en la casa parecería que no se lo puede interrogar. Sin embargo, no creo que haya sido esa la intención del legislador y me parece que no tiene ningún sentido el cuestionamiento, pero lo mejor sería que la redacción dijera: «identificar a los testigos y consignar las declaraciones que expresen voluntariamente». Pienso que de ese modo se terminaría la discusión.

El literal e) dice: «recibir las denuncias del público» y el f): «efectuar las demás actuaciones que dispusieren otras normas legales». Parecería que con disponer otras normas legales quedaría claro, pero en su momento nos gustaría sugerir que específicamente se hiciera referencia a la ley de procedimientos policiales, entre otras normas legales, porque allí hay un compendio de disposiciones que habilitarían el funcionamiento de la autoridad policial. Manejando estas cargas de trabajo, si para cada paso se exigiera una orden del fiscal deberíamos tener un fiscal por comisaría y en cada turno, lo que es absolutamente inviable, por lo menos, con los recursos presupuestales de que se dispone hoy en día, o en su caso se requeriría un aumento que creo que el erario no está en condiciones de soportar.

Después, el artículo 54 dice: «(Información al Ministerio Público). Recibida una denuncia o conocido por cualquier medio el acaecimiento de un hecho con apariencia delictiva, la autoridad administrativa informará inmediatamente y por el medio más expeditivo al Ministerio Público». Pues bien, el término «inmediatamente», los primeros días hacía que el teléfono sonara a las 2, 2:05, 2:10 o 3 de la mañana pues había que hacerlo inmediatamente. En realidad, lo que planteamos es que, sin duda, si hay un hecho grave hay que llamar inmediatamente, pero si hay una denuncia de un hecho que no es grave es más que suficiente con cargarlo en el sistema.

A continuación, el artículo dice: «Sin perjuicio de ello, procederá cuando corresponda a realizar las actuaciones previstas en el artículo precedente». En este caso es importante la modificación del artículo 53 porque el 54 se refiere a ellas, respecto de las cuales se cumplirá la obligación de la información inmediata a la autoridad competente. La idea es que la información sea de la forma más inmediata posible, pero no al instante porque, si no, es absolutamente imposible de trabajar.

El otro artículo es el 59, que dice: «(Registro personal, de vestimenta, equipaje y vehículo)». Podría decirse que este es otro talón de Aquiles que hemos recibido, por cuanto establece: «Se podrá practicar el registro personal de quien se hallare legalmente detenido de su vestimenta, del equipaje y demás efectos que lleve consigo y del vehículo en el que viaje». Esta expresión: «legalmente detenido» ha causado estragos, porque la policía ha llegado a sostener que si hay una persona que es detenida en la calle portando un bolso que puede ser producto de un hurto, no se le puede pasar registro. Entendemos que, además del «legalmente detenido», hay algunas otras hipótesis, por ejemplo, las que están establecidas en el control de identidad, cuando se hace referencia a si existiera indicio de que la persona haya cometido un delito, intentado cometer o que se dispone a cometerlo, que también habilitarían el registro, que es otro reclamo planteado.

Yo simplemente estoy haciendo una enumeración, y si los señores senadores lo entienden pertinente o necesario, podríamos incluso agregar una redacción que pudiera corregir.

En cuanto al artículo 61, que ha generado discusión y que fue motivo de una instrucción general dictada por el consejo de instrucciones generales, a nivel de los fiscales la discusión estaría resuelta pero a nivel de la policía no. Allí se expresa: «La autoridad administrativa solo podrá interrogar autónomamente al imputado a los efectos de constatar su identidad. Si el imputado manifiesta su disposición a declarar, se tomarán las medidas necesarias para que declare inmediatamente ante el fiscal. Si esto no fuera posible, se podrá consignar las declaraciones que voluntariamente quiera prestar, previa autorización del fiscal y bajo su responsabilidad». Esta redacción es algo contradictoria. Creo que la primera parte del artículo, la que dice «La autoridad administrativa solo podrá interrogar autónomamente al imputado a los efectos de constatar su identidad» podría eventualmente eliminarse. Que la declaración del imputado en sede policial solamente se podría hacer si esta fuera voluntaria va de suyo, previa autorización del fiscal y bajo su responsabilidad. A mi juicio, el término «voluntariamente» ha motivado innecesaria e injustamente algunas malas interpretaciones, ya que la declaración siempre es voluntaria. El otro día conversaba con un oficial de policía que me decía que el texto decía «voluntariamente» y yo pregunto: ¿antes le pegaban para que hablara? Siempre la declaración es voluntaria, por lo que el término «voluntariamente» no agrega nada. Repito que la expresión «solo podrá interrogar autónomamente al imputado a los efectos de constatar su identidad» podría borrarse. Lo que queda claro es que la declaración que el imputado realice frente a la autoridad administrativa, sea en presencia o no de su abogado, no tiene valor probatorio, y ni siquiera tiene valor

probatorio la que presta ante el fiscal en presencia del abogado. Es una colección de evidencia que luego deberá necesariamente ser corroborada y para que adquiriera eventualmente valor de confesión debería realizarse solamente en presencia del juez. Así que en realidad se trata de tareas de colección de evidencia y ni siquiera de colección de prueba porque esa declaración no tendría valor de prueba.

Hay algunas otras cuestiones que a nuestro juicio han generado algunos problemas a la fiscalía. Me refiero, por ejemplo, al artículo 90 que habla de la instancia. Como es sabido, hay determinados delitos que tienen un requisito de procedibilidad que es la instancia del ofendido, es decir si el ofendido no presenta formal denuncia con determinadas condiciones, ese delito no se puede perseguir. El artículo 90 se denomina «Confirmación de la voluntad de instar» y dice: «Al inicio de las actuaciones judiciales, el Ministerio Público explicará a quien formuló la instancia el alcance de la misma. Si el declarante confirma su voluntad de instar, se la tendrá por bien formulada dejándose constancia en el acta respectiva», etcétera. El término «judiciales» ha sido interpretado por los señores jueces como que la persona que presentó la instancia ante el ministerio público debe ir luego, necesariamente, a la audiencia a ratificar. Entonces, por ejemplo, si tenemos una denuncia de amenazas, como en mi caso, como la amenaza requiere una instancia del ofendido, yo debería ir a la audiencia a ratificar mi voluntad de instar. Eso sería obligar a una víctima, que no quiere ir a una audiencia, para superar el requisito de procedibilidad. Estaríamos hablando entonces de la eliminación del término «judiciales». Que quede claro que si la instancia se presenta frente al ministerio público, frente al fiscal, por escrito, no tiene ningún sentido que luego deba ir a ratificarla ante el juez en una audiencia eventualmente de formalización y en la que está además la persona que está siendo imputada de ese delito, y quizás la víctima no tiene ningún interés en ir. En los primeros días de la aplicación del código se discutía si la violación requería o no instancia, aunque a nuestro juicio con la aprobación del código ese tema ya estaba definitivamente resuelto, y existía alguna discusión con el 279 del Código Penal, por lo que había quien decía que la víctima de una violación tenía que ir a esa audiencia. Ahora está claro que en los casos de violación no se requiere instancia, pero eso ha generado algún dolor de cabeza porque la víctima no quiere acudir a esa audiencia.

Los artículos 98 y 100, que hablan del archivo provisional y del principio de oportunidad, nos han generado bastante ruido por la aplicación de este último y la solicitud de control por parte del juez. En este caso propondríamos que se hiciera alguna especie de control por la propia fiscalía o por alguno de sus órganos dado que los fiscales tienen cierta reticencia a la aplicación de estos artículos porque se requiere todo un procedimiento judicial posterior que los aleja de su tarea esencial, que es seguir investigando los delitos.

Algo que a mi juicio sí debería ser modificado es el proceso abreviado. Como saben los señores senadores, en el proceso abreviado se puede establecer una pena inferior a la que el fiscal solicitaría si de parte del imputado existe una admisión de su responsabilidad, de los hechos y de la prueba. Cuando se establece una pena mediante este sistema de negociación muchas veces se habla de una pena efectiva. Por ejemplo, se acuerda ir a un procedimiento abreviado, pero la pena por el delito va a ser de tres, cuatro, cinco o seis años de pena efectiva. Cuando se habla de «pena efectiva», se está haciendo referencia a una pena de cumplimiento efectivo, es decir que la pena debe cumplirse desde el primer día hasta el último. El tema que tenemos es que algunos señores jueces interpretan que eso no puede ser obstativo o no puede implicar una renuncia a la libertad anticipada. Entonces, nos estamos encontrando con que hay procesos abreviados, con penas de alguna manera inferiores porque hubo una negociación, que luego, si se utiliza el instituto de la libertad anticipada, quedan prácticamente limitadas a tiempos absolutamente ridículos. En este sentido, pretendemos que se introduzca una modificación que deje en claro que si es pena efectiva, es pena de cumplimiento efectivo y no se puede pedir el instituto de la libertad anticipada porque la persona de alguna manera ya se vio beneficiada al hacer ese acuerdo.

Hay otro artículo –quizás no sea este el momento de analizarlo– sobre el que es necesario llamar la atención de los señores senadores, como es el que dice relación con la libertad anticipada, que prevé que en los casos en que se establecen medidas de seguridad –o sea, cuando se establecen penas y medidas de seguridad eliminativas–, a las dos terceras partes de la pena se puede pedir la libertad anticipada y, en ese caso, caen las medidas de seguridad eliminativas. Aquí hay un tema que implica que en algunos casos de singular gravedad –desde la aprobación del Código tenemos algunos casos que ya están en juicio oral; estoy pensando en un caso de Rivera y en otro de Montevideo, de homicidios muy especialmente agravados por femicidio, por premeditación y alevosía, etcétera–, cuya pena máxima sería de treinta años de penitenciaría más quince de medidas de seguridad eliminativas –son las penas que han pedido los fiscales en esos dos casos–, por el instituto de la libertad anticipada, a las dos terceras partes de la pena –no de la pena más las medidas de seguridad eliminativas– se podría solicitar la libertad anticipada. Eso es algo que en su momento habría que pensar.

SEÑOR HEBER.- Vengo escuchando con mucha atención al señor fiscal y quiero decir que en estos días estaremos ingresando un proyecto que atiende este tema concreto, que implica, naturalmente, una reducción muy grande de la pena y que llevaría a que prácticamente no se apliquen las medidas de seguridad eliminativas que se impusieron producto del agravamiento y de la peligrosidad del delito. No olvidemos que estas medidas se pueden aplicar únicamente en los casos de delitos muy especialmente agravados.

Como dije, junto con el señor senador García vamos a estar presentando, en estos días, un proyecto en ese sentido. Simplemente quería dejar constancia de que ya advertimos ese problema en nuestra legislación.

SEÑOR DÍAZ.- El literal c) del artículo 298.2 expresa: «si se establecieran medidas de seguridad eliminativas aditivas a una pena de penitenciaría, el beneficio podrá otorgarse cuando el penado haya cumplido las dos terceras partes de la pena, disponiéndose el cese de dichas medidas».

En estos casos hablamos de homicidios muy especialmente agravados y especialmente agravados –se dan los dos tipos de circunstancias– y los dos señores fiscales han solicitado la pena máxima más la aplicación de medidas de seguridad eliminativas. Esto es en el plano normativo.

Vuelvo a decir que las modificaciones más urgentes pasarían por lo relacionado con el funcionamiento de la autoridad policial pues, de alguna manera, se vincula con la labor de los señores fiscales. Creo que ello nos permitiría resolver esta especie de dificultad que hay en el relacionamiento y, por lo menos, no tener que escuchar más que una víctima diga que fue a la comisaría a hacer la denuncia y le dijeron que si el fiscal no da la orden no se puede citar al testigo. Está claro que ese tipo de tareas son naturales a la labor policial y que será luego el fiscal el que dirija todo el procedimiento de investigación. Por lo tanto, es absolutamente imposible que para cada caso la policía tenga que esperar sentada la orden. Pensamos que ello resolvería sustantivamente esos problemas.

Quedamos a las órdenes de los señores senadores para responder las preguntas que nos deseen formular.

SEÑOR MIERES.- Obviamente, la exposición del señor fiscal da para profundizar mucho más en el tema, pero quiero plantear una pregunta.

En la comparecencia del señor ministro del Interior hace instantes se plantearon algunas propuestas de modificación y dos de ellas son coincidentes con lo que acaba de expresar el señor fiscal de corte, pero hay una tercera que no fue referida, por lo que nos gustaría conocer su opinión al respecto. Concretamente, tiene que ver con el caso de los reiterantes y reincidentes. El señor ministro planteó la posibilidad de incorporar una modificación del criterio general de esperar la pena en libertad. La idea sería que el principio de que la prisión preventiva, que es excepcional, se invirtiera y pasara a ser la regla. Vuelvo a decir que esto se aplicaría para el caso de los reiterantes y reincidentes.

Este fue el planteo que se hizo y nos gustaría escuchar la opinión de la fiscalía al respecto.

SEÑOR DÍAZ.- El propio código ya establece como uno de los criterios que justifican la prisión preventiva –si no me equivoco, lo llaman «riesgos para la sociedad»– lo que la doctrina denomina el riesgo de reiteración de la conducta. Concretamente, se establece que el caso de reincidentes y reiterantes podría justificar o justificaría la aplicación de la prisión preventiva.

Pido excusas a los señores senadores por la hora, pero en este tema quiero ser absolutamente claro.

La prisión preventiva ha funcionado en el Uruguay como una pena anticipada. Esa ha sido la aplicación, más allá de que cada vez que la doctrina procesal ha intentado encontrar alguna justificación a la prisión preventiva, hemos dicho que es una medida cautelar, es decir que procura evitar los riesgos procesales; esto es, que el individuo se fugue o que el individuo en libertad frustre la prueba. Estas son las dos finalidades. Ahora bien, si uno está a lo que es la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del tribunal europeo de Derechos Humanos, de las cortes supremas de prácticamente toda la región, esas serían las únicas dos medidas que justificarían la utilización de la prisión preventiva como medida cautelar. De hecho, este fiscal, en ejercicio de su función misional, el 30 de agosto del año pasado, en el dictamen n.º 979 en un proceso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, entendió y reiteró este concepto: los únicos dos

fundamentos que justifican la aplicación de la prisión preventiva como medida cautelar son el riesgo de fuga o el riesgo de frustración de la prueba. Es decir, la reiteración o la reincidencia no son en principio riesgos procesales que justifiquen siquiera la aplicación de la prisión preventiva.

Históricamente en el Uruguay ha sucedido eso, se ha utilizado el mecanismo de recurrir a la reincidencia o a la reiteración; de hecho, el propio código lo establece. Ahora bien, con toda franqueza –y no estoy prejuzgando porque ya manifesté mi opinión, en primer lugar, los fiscales no somos imparciales tenemos que actuar con objetividad, los que prejuzgan son los jueces y, en segundo lugar como ya lo expresé en un dictamen, una norma que estableciera la preceptividad de la prisión preventiva en los casos de reiterante y de reincidente sería inconstitucional. Eso conforme a la doctrina de la Corte Interamericana, del Tribunal Europeo y de todas las Cortes de la región.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo lo que dice el señor fiscal con respecto al 227.2, que habla del riesgo social. ¿Cómo hacemos para cumplir con el riesgo social?

SEÑOR DÍAZ.- Contesté la pregunta en cuanto a la preceptividad, si se estableciera como una cuestión preceptiva. Hay quienes sostienen que este artículo, el 227, así como está redactado ya es inconstitucional. Hasta ahora nadie lo ha planteado formalmente. De todas maneras, la posibilidad, no la preceptividad, de disponer la prisión preventiva en los casos de reincidentes y de reiterantes ya está establecida. O sea, ahí no hay que establecer ningún cambio. Evidentemente, llegado el caso de que se utilice este artículo, queda en manos de dos sujetos: el fiscal y el juez, ambos con independencia técnica. Entonces, la limitación de la independencia técnica en forma genérica solamente se puede disponer por ley o por instrucción general. Si se dispone por ley, el cuestionamiento va a ser si en definitiva esa ley es constitucional o no y esa discusión se va a plantear en el primer caso de un delito de hurto. Por tanto, cuando se aplique este artículo lo primero que va a hacer el defensor será plantear la inconstitucionalidad. Y tenemos otro elemento que algunos operadores del sistema de justicia han descubierto ahora, pero que está en la Constitución desde hace muchísimo tiempo: una vez planteado un recurso de inconstitucionalidad, automáticamente hay que suspender el proceso y elevar los autos a la corte. Entonces, imaginen ustedes la siguiente hipótesis: una formalización por un delito de hurto. Donde se pida la prisión preventiva como medida cautelar, porque el sujeto es reiterante o reincidente, el defensor plantea la inconstitucionalidad. Por tanto, el juez suspende el procedimiento, lo eleva a la corte y ese sujeto queda en libertad hasta que la corte se pronuncie.

Me manejé con una hipótesis, pero pasó hace pocos días y, lamentablemente, me tocó ser protagonista. Esto ya había ocurrido antes porque, además, no es un defecto del código, sino que es una cuestión inconstitucional. Ya antes de la aplicación del código, en los casos de las personas acusadas de graves violaciones a los derechos humanos, todas ellas, cuando se las citaba a la audiencia –por el 126 del viejo CPP–, inmediatamente planteaban la acción de inconstitucionalidad de alguna norma y eso detenía el procedimiento, evitaba el procesamiento, el caso pasaba a la Suprema Corte de Justicia, y hasta que esta no se pronunciara el procedimiento quedaba absolutamente paralizado. ¿Qué quiero decir con esto? Que hay soluciones muy efectivas, pero en algunos casos pueden no serlo tanto.

De todas maneras, en el consejo de instrucciones generales el Poder Ejecutivo tiene participación, además de la Facultad de Derecho, la asociación de fiscales, la sociedad civil y el fiscal de corte. Esa puede ser una herramienta por la cual –como forma general y no para ningún caso en particular– se establezca una recomendación, una sugerencia, etcétera. La otra posibilidad es la limitación a través de la ley, con las salvedades que planteo. Además, tengo que ser coherente con una postura que ya expresé en un dictamen establecido con anterioridad.

SEÑOR MIERES.- Revisando los números, me llama la atención y me preocupa. En la exposición inicial se habló de que uno de los problemas de la desproporción en cuanto a la carga de trabajo esperada y la que efectivamente ocurrió es la cantidad de noticias criminales que se multiplicaron. Hay casi más de un 150% con respecto a lo que se preveía. De 18000 a 29000. O sea, se incrementó en más del 50%. A su vez, de acuerdo a los datos que nos daba la Suprema Corte de Justicia, las formalizaciones de las causas que se iniciaron judicialmente en febrero del 2017 con respecto a las de febrero de 2018, son la cuarta parte. Por un lado, las noticias criminales se multiplicaron y, por otro, las causas que se judicializaron –por decirlo de alguna forma–, es decir que ingresaron al proceso, se redujeron a la cuarta parte. Según la Suprema Corte de Justicia, en febrero de 2018 hubo 1.123 formalizaciones y en febrero de 2017 hubo 4.909 procesos iniciados. Acá hay algo que no me cierra,

porque las noticias criminales se multiplican y en materia de procesabilidad penal se reducen a la cuarta parte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero agregar algo desde el punto de vista técnico.

Cuando el fiscal hablaba de noticias *criminis*, hacía referencia no solo a noticias criminales sino a hechos policiales. Un hecho policial no significa que sea una noticia *criminis*. Debemos tenerlo claro, porque mañana esto sale en los diarios. Creo que sería bueno utilizar los términos correctos.

(Interrupción del senador Mieres que no se escucha).

–Me parece que son hechos que llegan a conocimiento de la autoridad policial y esta debe ponerlas en conocimiento público. Puede ser un accidente o cualquier tipo de denuncia.

SEÑOR MIERES.- Hace un año, esto se medía de la misma forma: 18.000 – 29.000. Si sacamos los accidente y demás, sigue habiendo un aumento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero que se utilicen determinados términos que considero importantes porque estamos haciendo un análisis y el sistema político está preocupado con la implementación del nuevo código.

En este país siempre se persiguió alrededor de un 20 % de las noticias criminales que llegaban al Poder Judicial. Creo que es un dato importante que la ciudadanía tenga conciencia de ello. Siempre se persiguió muchísimo menos, porque no hay sistema en el mundo en el que se pueda perseguir el 100 % de los hechos que ocurren. Creo que debemos hacer un poco de pedagogía; es nuestra función, somos senadores de la república, pero también militantes políticos.

Son correctos los datos que mencionaba el senador Mieres: en el año 2017 hubo 4.909 expedientes penales con la vieja lógica del código anterior y en 2018, hubo 1.123 formalizaciones.

SEÑOR MIERES.- Por más que hubo modificaciones en los registros, probablemente de la Policía, el incremento de 18.000 a 29.000 es muy grande. En todo caso, uno podría decir que tenemos la misma cantidad, pero no la cuarta parte frente a un incremento del 50 % de noticias criminales. Hay algo que no me cierra: la cuarta parte de lo que se judicializaba hace un año. Pregunto para tratar de entender qué es lo que sucede. Si juntamos los datos proporcionados por el Poder Judicial y los comparamos con los de la fiscalía, encontramos una disonancia. No me refiero a la información, sino a que uno espera que si aumentaron las noticias criminales, aunque haya habido un incremento de casos que no son judicializables, las causas que se judicializaron sean del mismo porte.

También es cierto que hay un elemento que es el cambio de proceso, el acostumbramiento y el aprendizaje. Sucede lo mismo cuando, por ejemplo, un director técnico cambia y pone otro equipo en la cancha. Evidentemente, hay roles que cambiaron y que los fiscales deben aprender. Si bien –como decía el fiscal– hay un proceso de aprendizaje, el número es preocupante desde el punto de vista de la comparación entre los dos conceptos.

SEÑOR DÍAZ.- Amén de que los números que manejamos están sujetos a corrección

–y digo esto porque son producto de la resistencia de la utilización de la herramienta informática y sabemos que hay algunos subregistros–, de todas maneras, me gustaría que se le diera la palabra al licenciado Gonnet para que informe sobre las cifras que tiene la Fiscalía General de la Nación.

SEÑOR GONNET.- Nosotros hemos hecho un pequeño ejercicio de comparación entre los promedios del año 2016 y los promedios del período que va desde el 1.º de noviembre al 13 de marzo de 2018. La primera precisión a hacer es que la diferencia entre cantidad de delitos y cantidad de noticias criminales es del entorno del 15 %. Es decir que la diferencia está cuando a un delito se le suman aquellos accidentes que pueden requerir instancia y hechos policiales. La segunda precisión es que la cifra de dieciocho mil que manejaba el doctor, en realidad refleja la estimación mensual que se tomó en el año 2015, cuando se estaba preparando el proyecto de presupuesto de la Fiscalía General de la Nación.

La comparación de 2016 contra el promedio mensual actual es que en el 2016 había veintitrés mil noticias por mes –esto incluye delitos, accidentes con lesionados y hechos policiales–, mientras que el promedio actual es de veintinueve mil. O sea que en los datos que manejamos hay una diferencia mensual de seis mil.

Con respecto a cuánto se judicializaba, tenemos una diferencia mayor y estaría bueno conversar con el Poder Judicial sobre cómo construimos los datos. La estimación que hemos hecho –en base a datos del Poder Judicial y del Ministerio del Interior– fue que en 2016, del total de noticias criminales que se registraron, un 18 % terminaba en un asunto iniciado en un expediente creado en el Poder Judicial. Es decir que de veintitrés mil que se registraban por mes en el Ministerio del Interior, se crearon aproximadamente cuatro mil doscientos expedientes.

Pero, ¿qué pasaba entre esa diferencia? Allí estaba lo que la Policía decidía o entendía que ameritaba comunicar al juez. De veintitrés mil, la Policía comunicaba al Poder Judicial unos quince mil quinientos, mientras que de quince mil el Poder Judicial decidía iniciar expediente por unos cuatro mil. ¿Y qué pasa ahora? De esas veintinueve mil noticias criminales –que incluyen hechos policiales y accidentes– y lo que estaba asignado al momento, en promedio eran quince mil. Es decir que de las veintinueve mil noticias, en más de la mitad había un fiscal que estaba estudiando formalmente el caso para ver si lo archivaba o procedía a realizar una investigación.

En cuanto a las formalizaciones –que es un número que hasta ahora no hemos dado porque estamos trabajando con él y tenemos un subregistro importante–, estimamos que en un mes promedio de 2016 el número era de aproximadamente un 60 % del de procesamientos. Pero hay que tener en cuenta que en ese 60 % no se está teniendo en cuenta que actualmente estamos con un régimen mixto. Hay un montón de causas que siguen con el régimen viejo, por lo que para comparar fehacientemente ese 60 % con la cifra promedio del 2016 hay que sumarle la cantidad de procesamientos. Entonces, estamos haciendo ese ejercicio desde el punto de vista estadístico. Y si hablamos solamente de formalizaciones, estas están en el entorno del 60 % y para hacer una comparación justa habría que sumar la cantidad de procesamientos publicados por el Poder Judicial, pero hasta ahora no hemos accedido a los datos desagregados para hacer esa comparación correctamente.

SEÑOR DÍAZ.- No sé si quedó claro que hoy en día hay formalizaciones y procesamientos porque todo el sistema viejo sigue produciendo resultados, por decirlo de alguna manera. Es por eso que aún se realizan procesamientos y formalizaciones.

Si comparamos las formalizaciones con los procesamientos en el mismo período histórico, estamos en un 60 %. No sabemos –porque no disponemos de esa información– en qué régimen estaríamos si le sumáramos los procesamientos. Creo que esa sería la comparación correcta porque se trataría de expedientes penales o causas penales efectivamente iniciados.

Por otro lado, también hay que decir que esto es un promedio desde el 1.º de noviembre hasta la fecha y es claro –no hay ningún inconveniente en reconocerlo– que los meses de noviembre y diciembre fueron particularmente malos en términos de cifras, porque en ese momento se afrontaron las mayores dificultades del comienzo del funcionamiento del nuevo código. Por eso hemos preferido manejar las cifras con cierta cautela, en el entendido de que deberíamos contar con un período histórico más amplio como para poder hacer una comparación que realmente sea significativa. El profesor Binder plantea, por ejemplo, que no es posible hacer una comparación real de un sistema a otro si no pasa, por lo menos, un período de un año y en realidad estamos en los primeros cinco meses de aplicación. De todas maneras, después de esos dos primeros meses que no fueron buenos este promedio se ha ido incrementando mensualmente y creo que ese es un dato significativo. Cabe aclarar que estamos haciendo un seguimiento prácticamente semanal de esa cifra y hemos notado que ese número se va incrementando. No sé si hemos sido claros con las cifras.

Con respecto a lo que es noticia criminal –lo que planteaba el licenciado Gonnet–, cabe destacar que así le llamamos a todo lo que un ciudadano puede plantear en una comisaría como, por ejemplo, la pérdida de la cédula –a lo que se le asigna un número–, pero no significa que se trata de un delito y por eso es importante recalcar este tema. Hemos estimado que más o menos hay un 15 % o 16 % que son hechos policiales, es decir que no tienen ningún tipo de relevancia penal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que es importante dejar claro que de todo lo que hoy se denuncia ante la autoridad policial se le da conocimiento a la fiscalía. Me parece que es importante dejarlo claro y es un avance en el estado de derecho, pero no podemos calificar todo como noticia criminal; por ejemplo, no

podríamos catalogar así al extravío de un documento de identidad. Quería que esto quedara claro en la versión taquigráfica.

SEÑOR HEBER.- Ya está avanzada la hora y debo decir que ha sido muy buena la reunión de la comisión con todos los invitados del día de hoy.

Simplemente quiero dejar constancia de mi acuerdo con la sugerencia del ministro Bonomi en cuanto al tema de los reincidentes y los reiterantes.

En cuanto al tema de la prisión preventiva, también quería dejar constancia porque creo que cuando hice uso de la palabra estábamos sin versión taquigráfica. Creemos que deberíamos presentar alguna iniciativa en ese sentido y nos parece muy bien la sugerencia que el señor fiscal nos pueda presentar sobre los artículos que habría que aclarar, de tal modo que no haya interpretaciones diferentes de lo que fue la sanción de este nuevo Código del Proceso Penal. Diría que esperamos con ansiedad una sugerencia porque creo que por deferencia para con el trabajo que íbamos a tener en esta tarde el ministro del Interior no se comprometió a formular ninguna propuesta, quizás hasta esperando la lectura de la versión taquigráfica de esta misma sesión.

Entonces, sería muy importante –sin generar mucha polémica– poder hacer estas correcciones porque estamos viendo –por lo menos en estos temas que hemos hablado hoy– interpretaciones diferentes a la intención del legislador y de quienes nos sugirieron las redacciones que luego se transformaron en el nuevo Código del Proceso Penal.

A modo de constancia, voy a mencionar dos temas más, más allá de que después podamos tener una reunión con el señor fiscal. Ha habido también otras noticias que han trascendido sobre el manejo interno de la fiscalía, pero no es el momento de plantearlo porque no estaba en el orden del día de la sesión de hoy. De todas maneras, señalo que ha habido publicaciones en cuanto al manejo interno que nos tienen preocupados.

Naturalmente estaremos prontos a ayudar en la instancia presupuestal en cuanto a la cantidad de fiscales y de personal administrativo que se precise en la fiscalía. Sobre este tema, tenemos que dejar la constancia de que hubo errores de cálculo notorios en cuanto a prever el personal que se necesitaba en la fiscalía para poder llevar adelante la implementación del nuevo Código del Proceso Penal. No se trata de buscar culpables sino de identificar un problema. Los cálculos que se habían anunciado, desde que se anunció la decisión política en la Torre Ejecutiva hasta el día de hoy, contenían errores en cuanto al número de personal para poder implementar este nuevo Código del Proceso Penal de la mejor forma posible. En función de eso, estamos dispuestos a analizar este tema en la instancia de la Rendición de Cuentas. El señor fiscal sabe perfectamente que muchos de los que estamos acá formamos parte de la Comisión de Presupuesto y Hacienda que discutirá sobre los recursos que necesita la fiscalía para llevar adelante estos cambios.

SEÑOR DÍAZ.- En primer lugar, no tenemos ningún inconveniente en el correr de esta semana o a más tardar en los primeros días de la semana próxima, en remitir al señor presidente de la comisión las modificaciones a los artículos a los que hemos hecho referencia, en forma de proyecto o de anteproyecto, para que el Senado pueda discutirlas rápidamente. Creo que los planteos que hemos formulado en principio no ameritarían mayor discusión y podrían aprobarse rápidamente. Existe una facultad que tiene el fiscal de corte –establecida en el artículo 57 del Código General del Proceso– que consiste en dar instrucciones generales a la Policía, que hasta el momento hemos decidido no utilizar, en el entendido de que puede generar más ruido que soluciones. Entonces, por el momento preferimos que ello sea a través de modificaciones legislativas.

En segundo término, con muchísimo gusto comparecemos todas las veces que seamos convocados para aclarar todo lo que tenga que ver con el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación. De hecho, unos días antes de la semana de turismo estuvimos durante cuatro horas y media en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes en donde creo que dimos respuesta a todos los planteos que nos formularon los señores legisladores. De todas formas, sin ningún inconveniente podemos concurrir cuando así lo dispongan a esta comisión a evacuar las respuestas que correspondan.

En tercer lugar, respecto a los posibles errores de cálculo, no tenemos ningún problema en reconocerlos. No nos duelen prendas en el sentido de si en algún momento cometimos algún error a la hora de prever los recursos humanos, en decirlo. También es cierto que los números que se manejaron

en determinado momento –que fueron los que nosotros teníamos de acuerdo con la información que estaba disponible– a los efectos de establecer cuáles eran los recursos humanos y materiales disponibles, no son los que hoy tenemos. Ese es un dato de la realidad que para nosotros era absolutamente imposible prever. Además –lo que también incide en la determinación de los recursos humanos, vuelvo a recalcarlo y me parece importante señalarlo–, sin perjuicio de la voluntad de los legisladores, a lo largo de las sucesivas rendiciones de cuentas, los recursos que la fiscalía ha reclamado –es decir, el número de recursos humanos y materiales– nunca han sido otorgados en su totalidad.

Vuelvo a repetir que no es un reclamo, pero me interesa dejar constancia en la versión taquigráfica para que, de alguna manera, pueda cotejarse con esa afirmación del eventual error de cálculo que podamos haber cometido. Nosotros creemos que si existió fue mínimo y nos hemos visto superados por una realidad que no podíamos prever.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar una constancia.

Creo que existió muchísimo trabajo de parte de todos los poderes del Estado en la implementación del Código del Proceso Penal. Fue un cambio muy profundo para el estado de derecho en nuestro país.

Hoy aquí se trataron algunos casos que se han mediatizado –a los que hizo referencia el señor senador Heber– y debo decir que no es cierta la noticia de prensa tal cual la conocimos como espectadores. Me refiero, por ejemplo, al caso del fiscal Zubía y la fiscal Salvo. Hoy la Suprema Corte de Justicia planteó claramente que realizó una investigación administrativa, luego ratificada por la investigación administrativa realizada por la Fiscalía General de la Nación. Es importante dejar esa constancia.

Por otra parte, quería hacerle una propuesta de trabajo al fiscal general de la nación.

Antes existía una comisión compuesta por el Ministerio del Interior, la Suprema Corte de Justicia y la Fiscalía General de la Nación. Creo que sería importante que se reunieran con el Ministerio del Interior y el Poder Judicial, y nos elevaran una propuesta que represente a los tres organismos. Creo que eso sería lo más sano.

Ese grupo de trabajo debería seguir funcionando. De la intervención del señor ministro Chediak quedó claro que de las tres observaciones que hacía el ministro Bonomi, había dos que compartía y que creo que también comparte el fiscal general.

Creo que lo propuesto sería lo mejor, porque nos resultaría más fácil la tarea a la hora de discutir sobre el punto en el ámbito de la comisión.

Si el señor fiscal está de acuerdo, esta presidencia se encargaría de hacer alguna gestión, tanto con el Poder Judicial como con el Ministerio del Interior.

SEÑOR DÍAZ.- Señor presidente, conforme a mis orígenes arachanes, me animo a casi cualquier cosa.

Con muchísimo gusto podemos hacer las dos cosas: acercarle a los señores senadores el proyecto y conciliar lo propuesto.

SEÑOR PRESIDENTE.- De las exposiciones realizadas por las tres instituciones se advierte que casi todas van por el mismo rumbo. En lo que haya acuerdo creo que es bueno.

SEÑOR DÍAZ.- Quiero resaltar algo que me parece importante, y reitero que descarto la mejor intención del señor senador Mieres al solicitar que se nos convocara, haciendo referencia a algunos ruidos. Desde el punto de vista institucional existe en este momento el mejor relacionamiento tanto con el Poder Judicial como con el Ministerio del Interior. Las comisiones que hacen referencia, no tanto a aspectos normativos

–porque los habíamos dejado de lado–, sino concretamente a cuestiones instrumentales, funcionan normalmente, se reúnen y se llega rápidamente a acuerdos en la mayoría de las cuestiones operativas. Existe un muy buen nivel de relacionamiento institucional de parte de la fiscalía con las dos instituciones. En ese sentido, no habría ningún tipo de problema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con más razón sería adecuada la propuesta del señor presidente.

SEÑOR HEBER.- No quiero robar minutos a la comisión ni al senador Camy, que me cedió la palabra.

Recuerdo que cuando se trató el proyecto de ley de creación del servicio descentralizado, algunos senadores y senadoras –no creo que esté cometiendo ninguna infidencia– me señalaron que no estaban muy de acuerdo con que el servicio descentralizado fuera unipersonal. En su momento eso no me pareció de recibo y tuve algunas discusiones.

No sé si llegado el momento, frente a la gran tarea administrativa, no será oportuno analizar en la etapa presupuestal el hecho de que el servicio descentralizado sea unipersonal o algo más colectivo, que pueda ayudar, de alguna manera, a la marcha del mismo, en mejores condiciones.

Simplemente lo quería dejar planteado porque debo ser honesto y reconocer que uno puede rever alguna idea que en otro momento descartó.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perdone, señor senador, pero estamos fuera de tema. Esta instancia responde a una propuesta del señor senador Mieres que fue acompañada por toda la comisión y va en la línea de lo que estamos trabajando en la tarde de hoy.

SEÑOR CAMY.- Ante todo, quiero agradecer la presencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y su equipo, así como también la disponibilidad de siempre para con esta comisión.

Aprovecho su presencia para referirme a un tema fuera del que nos convoca, porque, no en la comisión pero sí en el Senado, estuvimos hablando sobre recursos humanos y el sistema de ingreso y designaciones en la fiscalía. Por eso, me gustaría saber si la operativa y el método son siempre el concurso y cuáles son las distintas especificaciones que rigen a esos efectos.

SEÑOR DÍAZ.- En la fiscalía, en todos los escalafones, salvo en el de servicio –en el que generalmente se utilizan otro tipo de procedimientos–, el ingreso y el ascenso de los funcionarios se realiza, pura y exclusivamente, por concurso abierto de oposición y méritos. Esto no era así antes de 2012. A partir de ese año, sin estar obligados por ninguna norma jurídica, porque no existía ninguna obligación legal que estableciera el ingreso y el ascenso por concurso –la norma que lo estableció como obligatorio es el estatuto de los fiscales aprobado el año pasado–, se comenzó a aplicar el sistema de concursos para los dos casos, en virtud del compromiso de quien habla ante la Comisión de Asuntos Administrativos del Senado de la época. Podría decirse que desde fines de 2013 y con total seguridad desde el 1.º de enero de 2014, todos los ingresos y todos los ascensos de fiscales se desarrollan por medio de un procedimiento de concurso de oposición y méritos.

Respecto de los funcionarios administrativos se procede exactamente igual; el escalafón técnico es exactamente igual.

El único cargo de confianza que existe en la Fiscalía General de la Nación es el de secretario general, al igual que en prácticamente todos los demás servicios descentralizados. De hecho, acabamos de cambiar el secretario general, pues quien fungía como tal, el doctor Ignacio Montedeocar, es un fiscal de carrera y solicitó volver a su lugar como fiscal. Fue designado, entonces, el escribano Walter Fiorelli, que también es un funcionario, pero de carrera técnica dentro de la institución. Ese es el único cargo de confianza que existe.

La otra posibilidad, es la contratación de adscriptos, que también está establecida expresamente en la ley. En este momento, en la Fiscalía General de la Nación hay tres adscriptos: dos funcionarios públicos que han hecho reserva de sus cargos en sus respectivas instituciones, que trabajan como adscriptos a la dirección y que pueden cesar en cualquier momento, cuando lo disponga o cuando cesa el jerarca. El tercer cargo de adscripto, es el del licenciado Benech, que no es funcionario público, pero también deja de pertenecer a la institución cuando lo decida o cuando cesa el jerarca.

Reitero: el único cargo de particular confianza es el de secretario general, a los demás se ingresa por concurso de oposición y mérito.

SEÑOR CAMY.- Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia y los aportes brindados por el señor fiscal de corte y procurador general de la nación y sus asesores.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 17:35).